

Organicom

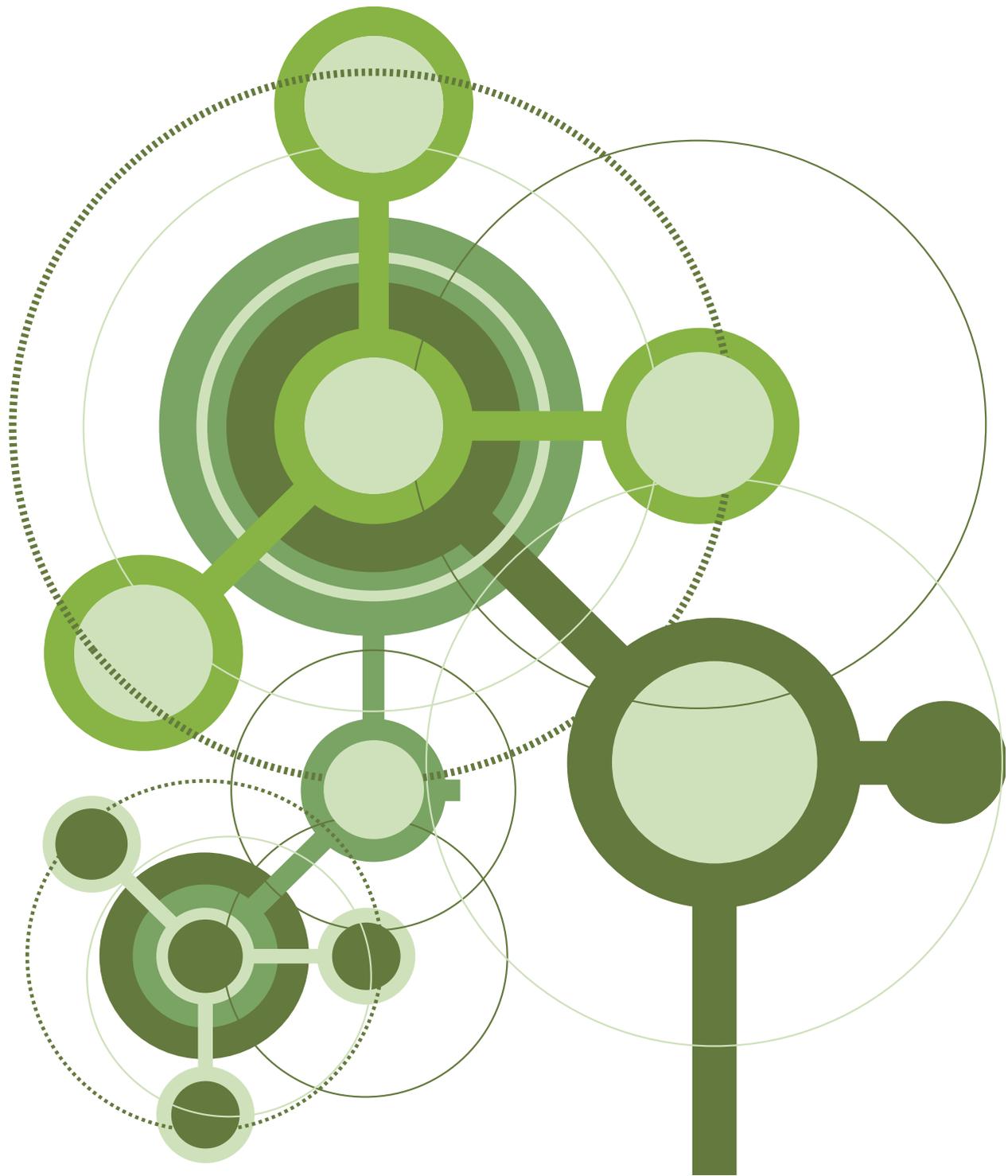
ISSN 2238-2593

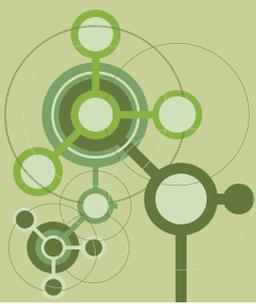
REVISTA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL E RELAÇÕES PÚBLICAS • ANO 21 • NÚMERO 45 • MAIO / AGOSTO 2024

ADRIANA CAVALCANTI DE AGUIAR
ADRIANO DE OLIVEIRA SAMPAIO
ALANA NOGUEIRA VOLPATO
ANA JAVES LUZ
ANA MARUSIA PINHEIRO LIMA
ANDRÉ GONÇALVES DA SILVA BEZERRA
ANTONIO TEIXEIRA DE BARROS
ARMANDO MEDEIROS DE FARIA
CAMILA ESCUDERO
CARLOS LOCATELLI
CAROLINE KRAUS LUVIZOTTO
CAROLINE PECORARO
CLÁUDIA LEMOS
CLAUDIA NOCIOLINI REBECHI
CLAUDIA NONATO
CRISTIANE DIAS
CRISTIANE D'AVILA LYRA ALMEIDA
DAIANA STASIAK
DANILO ROTHBERG
DÓUGLAS APARECIDO FERREIRA
EDNA MIOLA
EMANUELLE RODRIGUES
EVA ARANTES RIBEIRO
FIORENZA ZANDONADE CARNIELLI
IGOR LACERDA
ISMAR CAPISTRANO COSTA FILHO
JAMIL MARQUES
JAQUELINE QUINCOZES DA SILVA KEGLER
JORGE DUARTE
JORGIANA MELO DE AGUIAR BRENNAND
JOSÉ AGNALDO MONTESSO JUNIOR
JUAN CAMILO JARAMILLO LÓPEZ
KÁRITA EMANUELLE RIBEIRO SENA
LARISSA GONÇALVES DE MORAIS
LAURA NAYARA PIMENTA
LUIZ ALBERTO DE FARIAS
MARCELO DAMASCENO
MARIA ÉRICA DE OLIVEIRA LIMA
MARIA EUGÊNIA PORÉM
MICHELE GOULART MASSUCHIN
NAIZA COMEL
ORLANDO COSTA GONÇALVES JUNIOR
OTÁVIO ÁVILA
PÂMELA ARAUJO PINTO
PAULA ANDRESSA DE OLIVEIRA
PAULO EDUARDO PALMA BERALDO
PIERRE ZÉMOR
RAFAEL VERGILI
RAYZA SARMENTO
REJANE DE OLIVEIRA POZOBON
RICARDO FERREIRA FREITAS
ROBERTA BEATRIZ ATTENE
ROSELI FIGARO
SANDRA NUNES LEITE
SARAH LOPES SALOMÃO
SENDI CHIAPINOTTO SPIAZZI
TIAGO MAINIERI
VÂNIA PENAFIERI
WILLBER DA SILVA NASCIMENTO

DOSSIÊ 45

Comunicação pública e cidadania





organicom

REVISTA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL E RELAÇÕES PÚBLICAS

Editora | Editor | Editora

Margarida M. Krohling Kunsch | Universidade de São Paulo, Brasil

Editores adjuntos | Associate editors | Editores adjuntos

Valéria Siqueira Castro Lopes | Universidade de São Paulo, Brasil

Luiz Alberto de Farias | Universidade de São Paulo, Brasil

COMISSÃO EDITORIAL | EDITORIAL COMMITTEE | COMITÉ EDITORIAL

Ana Almansa Martinez | Universidade de Málaga, Espanha

*Cláudia Peixoto de Moura | Associação Brasileira de Pesquisadores
de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*

Luiz Alberto de Farias | Universidade de São Paulo, Brasil

Margarida M. Krohling Kunsch | Universidade de São Paulo, Brasil

Ricardo Ferreira Freitas | Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Valéria de Siqueira Castro Lopes | Universidade de São Paulo, Brasil

SECRETARIA | SECRETARIAT | SECRETARÍA

Anne Vitória Gomes | GESTCORP | ECA-USP



SÃO PAULO • ANO 21 • NÚMERO 45

Coordenação do dossiê | Coordination of the dossier | Coordinación del dossier

Jorge Duarte

Michele Goulart Massuchin

Diagramação | Layout | Diagramación

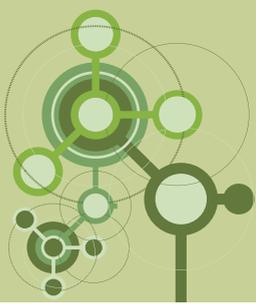
Tikinet

Revisão | Proofreading | Revisión del texto

Giovanna Macedo | Tikinet

Projeto gráfico | Graphic project | Proyecto gráfico

Paulo Alves de Lima



organicom

REVISTA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL E RELAÇÕES PÚBLICAS

Organicom, lançada em 2004, é uma publicação quadrimestral produzida pelo Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo (CRP), da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP), por meio do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu de Gestão Estratégica em Comunicação Organizacional e Relações Públicas (Gestcorp).

Organicom, launched in 2004, is a publication produced by the Department of Public Relations, Publicity and Tourism (CRP) of the School of Communications and Arts of the University of São Paulo (ECA-USP), by means of the Lato Sensu Postgraduate Course in Strategic Management of Organizational Communication and Public Relations (Gestcorp).

Organicom, lanzada en 2004, es una publicación quadrimestral producida por el Departamento de Relaciones Públicas, Propaganda y Turismo (CRP) de la Escuela de Comunicaciones y Artes de la Universidad de São Paulo (ECA-USP), por medio del Curso de Pos-Graduación Lato Sensu de Gestión Estratégica en Comunicación Organizacional y Relaciones Públicas (Gestcorp).

MISSÃO

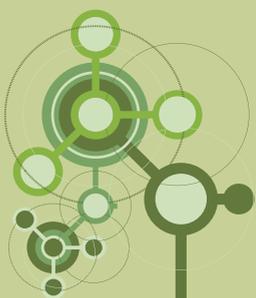
Organicom tem como missão reunir os grandes temas contemporâneos de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas estudados na universidade e, ao mesmo tempo, tornar-se um instrumento interativo com o mercado e a sociedade, democratizando os novos conhecimentos gerados e contribuindo para o debate técnico-científico de temas dessas áreas.

MISSION

Organicom has as its mission to bring together the major contemporaneous themes of Organizational Communication and of Public Relations studied in the university and, at the same time, become an instrument that is interactive with the market and the society, democratizing the new knowledge generated and contributing to the technical-scientific debate of themes in these areas.

MISIÓN

Organicom tiene como misión reunir los grandes temas contemporâneos de la Comunicación Organizacional y de Relaciones Públicas estudiados en la universidad y, al mismo tiempo, tornarse un instrumento interactivo con el mercado y la sociedad, democratizando los nuevos conocimientos concebidos y contribuyendo para el debate técnico-científico de temas de esas áreas.



SEER-IBICT

Organicom utiliza o Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (Seer), traduzido e customizado pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict). Os textos são recebidos, em fluxo contínuo e/ou por convocação, dos pesquisadores brasileiros e de outros países para os dossiês de cada edição.

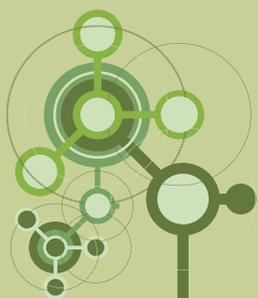
Organicom makes use of the System of Electronic Editing of Magazines (Seer), translated and customized by the Brazilian Institute of Information in Science and Technology (Ibict). The texts are received, in a continual flow and/or upon request, from Brazilian researchers and any of other countries for the dossiers of each edition.

Organicom utiliza el Sistema Electrónico de Edición de Revistas (Seer), traducido y customizado por el Instituto Brasiero de Información en Ciencia y Tecnología (Ibict). Los textos son recibidos, en flujo continuo y/o por convocación, de los investigadores brasileiros y de otros países para los dossiers de cada edición.

INDEXAÇÃO

Organicom é indexada em / *Organicom is indexed in* / *Organicom es indexada en*:

- Latindex – Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal – <<http://www.latindex.unam.mx>>. Acesso em / Access in / Acceso en: <<http://www.latindex.unam.mx/buscador/resTit.html?opcion=3&letra=O>>.
- Reviscom – Rede Confibercom de Revistas de Comunicação, da Confederação Ibero-Americana das Associações Científicas e Acadêmicas de Comunicação (Confibercom) – <<http://redrevistascomunicacion.wordpress.com/>>. Acesso em / Access in / Acceso en: <<http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/>>.
- Revcom – Coleção Eletrônica de Revistas de Ciências da Comunicação-Portcom/Intercom: <<http://revcom.portcom.intercom.org.br/index.php/rbcc>>.
- Qualis-Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior: <<http://qualis.capes.gov.br/webqualis/>>. Acesso em / Access in / Acceso en: <<http://qualis.capes.gov.br/webqualis/ConsultaListaCompletaPeriodicos.faces>>. *Organicom* é classificada com o nível A4 em Ciências Sociais Aplicadas I.
- DIADORM – Diretoria de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras <https://diadorim.ibict.br/handle/1/3222>
- DOAJ – Directory of Open Access Journal <https://doaj.org/toc/2238-2593>



CONSELHO CIENTÍFICO-EDITORIAL
SCIENTIFIC-EDITORIAL BOARD
CONSEJO CIENTÍFICO-EDITORIAL

PRESIDENTE | *PRESIDENT* | *PRESIDENTE*:

Margarida M. Krohling Kunsch (Universidade de São Paulo, Brasil)

MEMBROS EFETIVOS | *EFFECTIVE MEMBERS* | *MIEMBROS EFECTIVOS*:

Adriano Sampaio (Universidade Federal da Bahia, Brasil)

Alejandro Álvarez Nobell (Universidad de Málaga, Espanha)

Aline Ferreira Lira (Universidade Federal do Amazonas, Brasil)

Ana Lúcia Novelli (Senado Federal, Brasil)

Ana Luisa Castro Almeida (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)

Ana María Suárez Monsalve (Universidad de Medellin, Colombia)

Andreia Athaydes (Universidade Federal de Santa Maria, Brasil)

Angela Cristina Salgueiro Marques (Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil)

Angeles Moreno (Universidad Rey Juan Carlos, Espanha)

Antonio Castillo Esparcia (Universidad de Málaga, Espanha)

Antonio Fausto Neto (Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil)

Ary José Rocco Júnior (Universidade de São Paulo, Brasil)

Carolina Frazon Terra (Universidade de São Paulo, Brasil)

Caroline Delevati Colpo (Universidade Federal da Paraíba, Brasil)

Cicília Krohling Peruzzo (Universidade Federal da Bahia, Brasil)

Claudia Irene de Quadros (Universidade Federal do Paraná, Brasil)

Claudia Nociolini Rebechi (Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Brasil)

Cláudia Peixoto de Moura (Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação Organizacional e Relações Públicas, Brasil)

Cláudio Cardoso (Universidade Federal da Bahia, Brasil)

Cleusa Maria Andrade Scroferneker (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil)

Consuelo Vásquez Donoso (Université du Québec à Montréal, Canadá)

Elizabeth Saad Corrêa (Universidade de São Paulo, Brasil)

Else Lemos (Centro Universitário Belas Arte, Brasil)

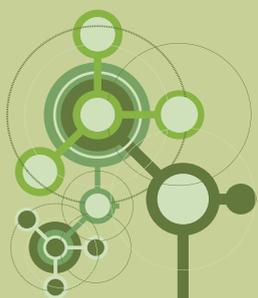
Emma Torres-Romay (Universidad de Vigo, Espanha)

Eugenia Barichello (Universidade Federal de Santa Maria, Brasil)

Evandro de Oliveira (Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal)

Fábia Pereira Lima (Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil)

Federico Varona Madrid (San José State University, Estados Unidos da América)



Gisela Gonçalves (Universidade de Beira Interior, Portugal)

Griselda Guillén Ojeda (Universidad Autónoma de Baja California, México)

Heliodoro Teixeira Bastos (Universidade de São Paulo, Brasil)

Heloiza Helena Matos e Nobre (Universidade de São Paulo, Brasil)

Hilda María Saladrigas Medin (Universidade de Havana, Cuba)

Inara Regina Batista da Costa (Universidade Federal do Amazonas, Brasil)

Ivone de Lourdes Oliveira (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)

Izidoro Blikstein (Fundação Getúlio Vargas, Brasil)

James E. Grunig (University of Maryland, Estados Unidos da América)

João José de Azevedo Curvello (Universidade de Brasília, Brasil)

Jorge Antonio Menna Duarte (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Brasil)

José Miguel Túñez López (Universidad de Santiago de Compostela, Espanha)

José Zilmar Costa (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil)

Juan-Carlos Molleda (University of Oregon, Estados Unidos da América)

Karla Maria Müller (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Larissa Conceição dos Santos (Universidade Federal dos Pampas, Brasil)

Lisette Marroquín Velásquez (Universidad de Costa Rica, Costa Rica)

Luciana Saraiva de Oliveira Jerônimo (Universidade Federal do Maranhão, Brasil)

Márcio Simeone Henriques (Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil)

Maria Aparecida Ferrari (Universidade de São Paulo, Brasil)

Maria Eugênia Porém (Universidade Estadual Paulista, Brasil)

Maria Salett Tauk Santos (Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil)

Mariângela Furlan Haswani (Universidade de São Paulo, Brasil)

Marlene Regina Marchiori (Universidade Estadual de Londrina, Brasil)

Mauro Wilton de Souza (Universidade de São Paulo, Brasil)

Mitsuru Higuchi Yanaze (Universidade de São Paulo, Brasil)

Nélia del Bianco (Universidade de Brasília, Brasil)

Nicole D' Almeida (Université Paris-Sorbonne, França)

Nuno Goulart Brandão (Universidade Católica de Portugal, Lisboa)

Pablo Antonio Múnera Uribe (Colegiatura Colombiana, Colômbia)

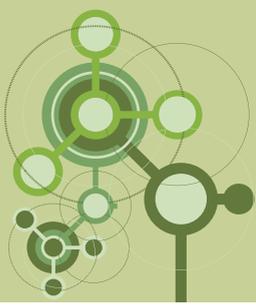
Paulo Roberto Nassar de Oliveira (Associação Brasileira de Comunicação Empresarial, Brasil)

Raquel Cabral (Universidade Estadual Paulista, Brasil)

Raúl Eugenio Herrera Echenique (Foro Iberoamericano sobre Estrategias de Comunicación, Chile)

Rebeca Illiana Arévalo-Martínez (Universidad Anáhuac, México)

Regina Celia Escudeiro (Universidade Estadual de Londrina, Brasil)



Rennan Mafra (Universidade Federal de Viçosa, Brasil)

Ricardo Ferreira Freitas (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

Roberto Roberto Chiachiri (Universidade Metodista, Brasil)

Rudimar Baldissera (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

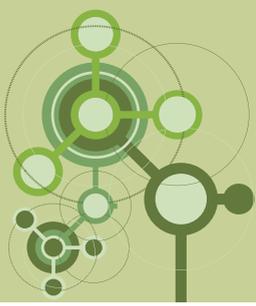
Sandra Massoni (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Sandra Nunes Leite (Universidade Federal de Alagoas, Brasil)

Teresa Ruão (Universidade do Minho, Portugal)

Tiago Mainieri de Oliveira (Universidade Federal de Goiás, Brasil)

Yuji Gushiken (Universidade Federal do Mato Grosso, Brasil)



Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo

Organicom - Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas / Departamento de Relações públicas, Propaganda e Turismo, Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo. – v. 1, n. 1 (2004). – São Paulo : ECA-USP/Gestcorp, 2004.

Quadrimestral
ISSNe 2238-2593

1. Comunicação organizacional 2. Relações públicas I. Universidade de São Paulo. Escola de Comunicações e Artes. Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo. Curso de Pós-Graduação de Gestão Estratégica em Comunicação Organizacional e Relações Públicas.

CDD 21.ed. – 658.45

SECRETARIA | OFFICE | SECRETARÍA

Av. Prof. Lúcio Martins Rodrigues, 443
Cidade Universitária - 05508-020 São Paulo - SP - Brasil
<https://www.revistas.usp.br/organicom/index>
revistaorganicom@usp.br
(+55 11) 3091 2949

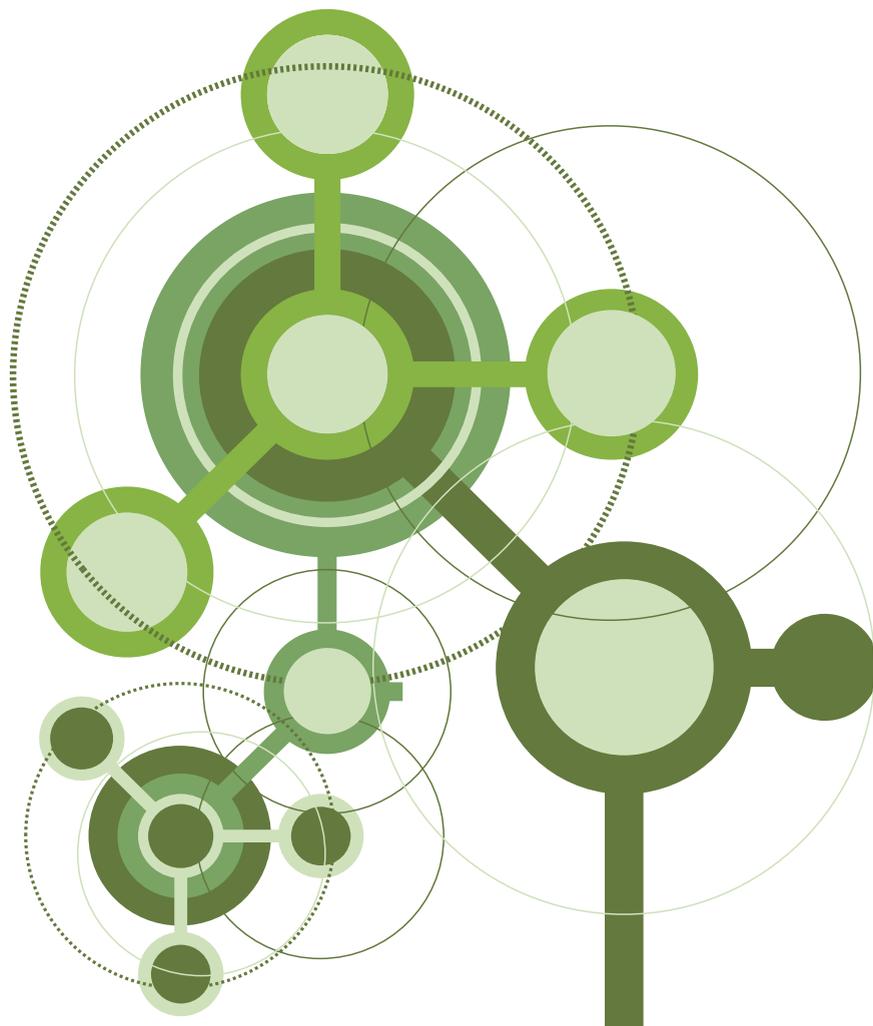
organicom

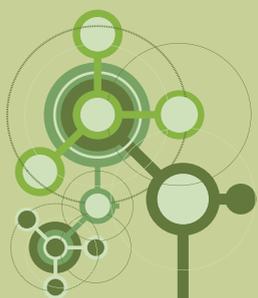
ISSN 2238-2593

REVISTA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL E RELAÇÕES PÚBLICAS • ANO 21 • NÚMERO 45 • MAIO / AGOSTO 2024

DOSSIÊ 45

Comunicação pública e cidadania





UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

REITOR

Carlos Gilberto Carlotti Junior

VICE-REITORA

Maria Arminda do Nascimento Arruda

ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES – ECA

DIRETORA

Brasilina Passarelli

VICE-DIRETOR

Eduardo Henrique Soares Monteiro

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO - PPGCOM

COORDENADORA

Maria Clotilde Perez Rodrigues

DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES PÚBLICAS,
PROPAGANDA E TURISMO - CRP

CHEFE

Eneus Trindade Barreto Filho

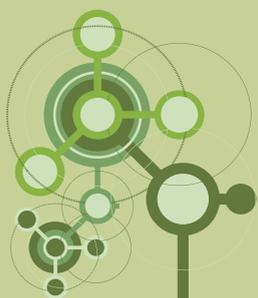
VICE-CHEFE

Luiz Alberto de Farias

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU DE
GESTÃO ESTRATÉGICA EM COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL
E RELAÇÕES PÚBLICAS – GESTCORP

COORDENADORA

Valéria de Siqueira Castro Lopes



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Caminhos da Comunicação Pública 13
JORGE DUARTE
MICHELE GOULART MASSUCHIN

DOSSIÊ

Abordagens teóricas e definições mínimas na pesquisa em Comunicação Pública: construindo o conceito de Comunicação Pública de Estado 19
EDNA MIOLA
JAMIL MARQUES

(Re)conceituando a comunicação pública para enfrentar a desinformação 35
DANILO ROTHBERG

Reflexões sobre as Tensões do conceito de Comunicação Pública: erosão democrática, fragmentação da esfera pública e horizontes comuns 48
LAURA NAYARA PIMENTA

Comunicação Pública e transparência: questões conceituais para a pesquisa 59
CARLOS LOCATELLI
ANA JAVES LUZ
CAROLINE PECORARO

Diálogo e distorção sobre as tragédias de Mariana e Brumadinho: a comunicação estratégica das organizações responsáveis 70
FIORENZA ZANDONADE CARNIELLI

A esfera pública hiperconectada e suas implicações na comunicação pública contemporânea 89
TIAGO MAINIERI
EVA ARANTES RIBEIRO

O SUS e a encruzilhada da desinformação sobre saúde: estratégias do contexto pós-pandêmico 102
PÂMELA ARAUJO PINTO
SARAH LOPES SALOMÃO
ANDRÉ GONÇALVES DA SILVA BEZERRA

Comunicação pública e movimentos sociais: práticas para construção da cidadania na pandemia de Covid-19 118
CAROLINE KRAUS LUVIZOTTO
ALANA NOGUEIRA VOLPATO
KÁRITA EMANUELLE RIBEIRO SENA

Avaliação institucional da política de transparência da Assembleia Legislativa do Ceará: percepções dos deputados e servidores 133
ANTONIO TEIXEIRA DE BARROS
MARIA ÉRICA DE OLIVEIRA LIMA
WILLBER DA SILVA NASCIMENTO

Comunicação e ativismo institucional na Amazônia: análise das coordenadorias de gênero e raça em Belém. 149
RAYZA SARMENTO

Políticas de Comunicação Pública e Universidades: UFG e UFSM em análise 160
DAIANA STASIAK
JAQUELINE QUINCOZES DA SILVA KEGLER

Comunicação pública, emoções e afetos: estratégias de comunicação de universidades federais no Instagram 173
SENDI CHIAPINOTTO SPIAZZI
REJANE DE OLIVEIRA POZOBON

Desafios e aprendizados da comunicação pública na pandemia de COVID-19: o caso de uma instituição do Estado Português 193
CRISTIANE D'AVILA LYRA ALMEIDA
ADRIANA CAVALCANTI DE AGUIAR

Cultura, comunicação pública e cidadania. Práticas de deliberação cidadã no campo das artes/cultura (Brasil-Canadá). 206
ADRIANO DE OLIVEIRA SAMPAIO

A comunicação pública nos desertos de notícia: uma análise a partir de 25 municípios brasileiros 219
JOSÉ AGNALDO MONTESSO JUNIOR

Comunicação pública nos municípios brasileiros: canais, serviços e atendimento ao cidadão 235
ANA MARUSIA PINHEIRO LIMA
ARMANDO MEDEIROS DE FARIA
PAULO EDUARDO PALMA BERALDO

ENTREVISTA

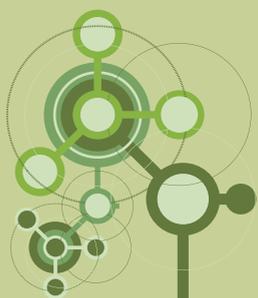
Reflexões sobre a comunicação de interesse público (CIP) Entrevista com Bob Vieira da Costa 255
LARISSA GONÇALVES DE MORAIS

Organização dos profissionais, capacitação e busca por regulamentação: a atuação da ABCPública Entrevista com Cláudia Lemos 260
NAIZA COMEL

O impacto do Observatório de Comunicação Pública na democracia brasileira Entrevista com Maria Helena Weber 267
PAULA ANDRESSA DE OLIVEIRA

DEPOIMENTOS

Experiência francesa impulsiona o debate sobre comunicação pública no Brasil 276
PIERRE ZÉMOR
JORGE DUARTE



SUMÁRIO

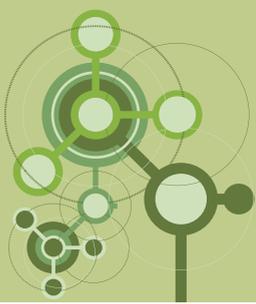
El efecto tabla redonda comunicación y política pública JUAN CAMILO JARAMILLO LÓPEZ	287	Moedas sociais no contexto da pandemia de covid-19: observação de iniciativas municipais no Rio de Janeiro em plataformas virtuais ORLANDO COSTA GONÇALVES JUNIOR MARIA EUGÊNIA PORÉM	373
ESPAÇO ABERTO Brasileiros no exterior: percepções sobre suas características e seus comportamentos CAMILA ESCUDERO OTÁVIO ÁVILA	298	Implicações da datificação no trabalho dos comunicadores: embates discursivos no contexto da plataformização do trabalho ROSELI FIGARO CLAUDIA NOCIOLINI REBECHI CRISTIANE DIAS CLAUDIA NONATO	388
As feições organizacionais, a informação e os momentos negligenciados: o caso Braskem e as “demandas dinâmicas” para as relações públicas EMANUELLE RODRIGUES SANDRA NUNES LEITE	314	Mutações culturais na assessoria de imprensa: novos rumos no adensamento das tecnicidades ISMAR CAPISTRANO COSTA FILHO	400
Barreiras na participação cultural de pessoas com deficiência: investigação qualitativa sobre o Lollapalooza Brasil (2022) IGOR LACERDA JORGIANA MELO DE AGUIAR BRENNAND RICARDO FERREIRA FREITAS	326	RESENHA Somos política! VÂNIA PENAFIERI	412
ESG e tecnologia: como empresas divulgam aspectos ambientais, sociais e de governança no mundo digital? LUIZ ALBERTO DE FARIAS RAFAEL VERGILI ROBERTA BEATRIZ ATTENE	340	Descolonizar pelo afeto é um caminho possível no ambiente digital MARCELO DAMASCENO	415
Perspectivas contemporâneas sobre marcas: um estudo sobre abordagens e dinâmicas na comunicação DÔUGLAS APARECIDO FERREIRA	359	Agendamento estratégico: política, justiça e comunicação no STF CLÁUDIA LEMOS	420

Caminhos da Comunicação Pública: o que esta edição nos revela

A Comunicação Pública, enquanto conceito e exercício cotidiano de atores e organizações, não é novidade. O termo vem sendo adotado pelo menos desde o processo de redemocratização no Brasil e busca-se, desde então, por ampliar as reflexões acadêmicas e implementar a sua prática cotidiana, ainda que muitas vezes essas duas vertentes não caminhem na mesma direção. O desencontro geralmente ocorre quando os pressupostos básicos normativos são negligenciados no mundo real – por exemplo, o compromisso fundamental com o atendimento ao interesse público. Em algumas situações, até mesmo aspectos essenciais como a transparência e a prestação de contas são desconsiderados, apesar da disponibilidade de informações e da disposição dos profissionais de comunicação para a ação. Além disso, também confunde-se Comunicação Pública com a simples promoção de atores políticos e divulgação institucional, o que amplia o distanciamento entre a definição teórica e o exercício da Comunicação Pública no dia a dia.

Por outro lado, o conceito e suas conexões ainda oferecem diversas possibilidades temáticas para a pesquisa acadêmica, especialmente no que diz respeito ao papel estratégico da Comunicação Pública na construção de melhores práticas no serviço público e na promoção de uma comunicação voltada à cidadania e à democracia. O investimento em estudos sistematizados e aprofundados sobre sua aplicação prática tem o potencial de fortalecer e expandir uma agenda de pesquisa mais robusta, diversificada e produtiva, contribuindo significativamente para o desenvolvimento do campo. Quando isso é considerado para melhorar a ação, pode gerar impacto no dia a dia do cidadão.

Neste dossiê especial da Organicom, as pesquisas destacam avanços teóricos e conceituais, ao mesmo tempo em que revelam os desafios e as experiências inerentes às práticas



da Comunicação Pública. Os artigos selecionados reúnem pesquisadores e pesquisadoras que têm se dedicado tanto à proposição de novas teorias quanto à análise, à luz da literatura, das manifestações da comunicação pública em diferentes instâncias e contextos. A partir deles é possível expandir os achados de Massuchin et al. (2023), que, em mapeamento da literatura, identificaram o desenvolvimento gradual do campo. Além disso, esses trabalhos ajudam a superar limitações e desafios enfrentados em pesquisas empíricas (Weber; Locatelli, 2022).

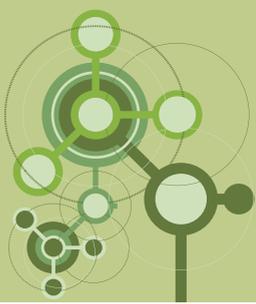
Com base no conjunto de contribuições desta edição, destacamos quatro reflexões. Primeiramente, os limitadores e problemas apontados, particularmente nas pesquisas empíricas, parecem resultar da ausência de uma Comunicação Pública institucionalizada, no âmbito das organizações públicas e políticas. Não é raro encontrar órgãos sem normativas estabelecidas para orientar as suas equipes de comunicação, especialmente em âmbito local. Além disso, a rotatividade de equipes ou problemas organizacionais frequentemente interrompem o fluxo de comunicação e o diálogo com os públicos. Dessa forma, muitos dos desafios decorrem da falta de institucionalização da prática da Comunicação Pública, frequentemente negligenciada por gestores públicos. Essa ausência de formalização contribui, além disso, para a instrumentalização em benefício de interesses particulares, políticos ou para a mera promoção da imagem institucional, acentuando ainda mais o distanciamento de seu propósito original.

Um segundo aspecto relevante é a necessidade de reconhecer que as pesquisas empíricas desenvolvidas nas últimas décadas mostram que as organizações recaem em interesses privados, no discurso desinformativo e não baseado em evidências científicas, além das ações que se encaminham na direção da comunicação e marketing político, deixando de lado a noção de interesse público, cara à perspectiva normativa do conceito. Ao desconsiderar isso, seguimos ancorando as pesquisas em um tipo ideal de Comunicação Pública que poucas vezes se identifica na prática. Ou seja, se por um lado o “modelo ideal” norteia o cotidiano, por outro o excesso de normatividade se sobrepõe aos achados constatados pela pesquisa empírica.

Mais do que apenas concluir sobre a presença ou ausência da Comunicação Pública conforme o modelo normativo, é essencial refletir e destacar o que tem sido efetivamente executado no contexto de suas práticas. Limitar-se a afirmar que as instituições não seguem um conceito teórico-normativo de Comunicação Pública não contribui para o entendimento de como essa comunicação, de fato, se manifesta nas organizações, inclusive porque elas são permeadas por uma diversidade de variáveis. Assim, compreender as ações cotidianas, a comunicação efetivamente estruturada e as dinâmicas que envolvem as equipes são aspectos fundamentais para promover avanços no campo.

O terceiro ponto vai em direção à necessidade de um esforço também para pensar a Comunicação Pública em termos teóricos, principalmente a partir do que se observa nas análises empíricas. Avançou-se consideravelmente em estudos de caso e análises de distintos tipos de organizações – públicas, privadas e do terceiro setor, além daquela comunicação que se institui entre tais. Porém, poucos desses esforços se transformaram ou trouxeram aportes teóricos amplos que pudessem repensar e redefinir – de forma crítica – o próprio conceito base de Comunicação Pública. Há, claro, esforços que trazem análises e ofertam avanços às perspectivas teóricas nos últimos anos, mas recorreremos – quase sempre – aos conceitos teorizados na primeira década do século XXI, nem sempre incorporando questões emergentes fundamentais para a atualidade. É o caso das tecnologias digitais, que trouxeram mudança nas formas de relação com os públicos e, até mesmo, em como se produz informação de modo rápido e eficiente; além do próprio fenômeno da desinformação, que não tem encontrado muitas instituições fortes em seu combate; das crises cada vez mais frequentes, sejam elas climáticas ou de saúde pública; e também da desconfiança que as próprias instituições do Estado têm visto crescer nas últimas décadas.

Por fim, destaca-se que uma visão qualificada e boas práticas de Comunicação Pública são essenciais em momentos de instabilidade ou crise. Situações como a pandemia de covid-19, campanhas de saúde pública ou até mesmo as enchentes no Rio Grande do Sul evidenciaram o papel crucial da comunicação nos fluxos tradicionais e digitais, seja na relação das



instituições com a imprensa, seja na produção contínua de conteúdos nas redes sociais. Contudo, é importante notar que, muitas vezes, sua relevância se torna mais evidente justamente pela sua ausência.

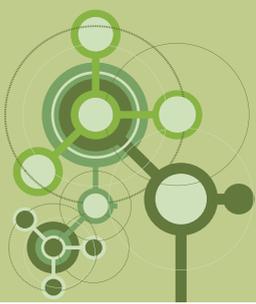
Quando as práticas de Comunicação Pública perdem seu espaço ou não o ocupam adequadamente, surgem lacunas no fluxo comunicacional, permitindo que conteúdos desinformativos ganhem visibilidade. Isso abre espaço para que outros atores ocupem o lugar de autoridade diante dos cidadãos, comprometendo a qualidade e a credibilidade das informações que chegam ao público e a interação da sociedade com o poder público. Se na última década atores não oficiais se sobrepuseram em termos de atenção do público (Santos Junior; Albuquerque, 2019), tal fenômeno parece também estar relacionado à perda de soberania da Comunicação Pública, especialmente de Estado. O mesmo acontece quando as instituições se omitem – não colocando em circulação com agilidade versões oficiais de fatos e acontecimentos, adaptadas e no formato adequado para despertar o interesse, esclarecer e orientar – dando margem para boatos e conteúdos, por vezes, contraditórios ou pouco confiáveis, dificultando, por exemplo, operações de resgate e ações contundentes de auxílio, como ocorreu em momentos cruciais no Rio Grande do Sul (Recuero, 2024).

Partindo dessas reflexões, o dossiê intitulado *Comunicação Pública e Cidadania* se apresenta com 16 artigos, três entrevistas e dois depoimentos. Sua edição contou com a colaboração da Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública), entidade com apenas sete anos de criação, mas já com presença em todos os estados brasileiros e mais de 370 associados.

A organização da edição se dá em duas partes, sendo a primeira preocupada em discutir atualizações e abordagens conceituais – especialmente a conexão com outros conceitos e com as dinâmicas da tecnologia digital – e a segunda direcionada às análises empíricas que fortalecem as discussões teóricas previamente apresentadas.

O artigo intitulado “Abordagens teóricas e definições mínimas na pesquisa em Comunicação Pública: construindo o conceito de Comunicação Pública de Estado”, de Edna Miola e Francisco Paulo Jamil Marques, apresenta-se como um esforço teórico fundamental para pensar a Comunicação de Estado, direcionando o texto para marcadores que possam tornar o conceito mais claro. Na sequência, Danilo Rothberg propõe uma discussão sobre aspectos da desinformação e a necessidade de repensar o conceito de Comunicação Pública neste contexto no artigo “(Re)conceituando a comunicação pública para enfrentar a desinformação”. O terceiro texto, de Laura Pimenta, que tem como título “Reflexões sobre as tensões do conceito de Comunicação Pública: erosão democrática, fragmentação da esfera pública e horizontes comuns” oferece um esforço para pensar o recente cenário democrático brasileiro. Carlos Locatelli, Ana Javes Luz e Caroline Pecoraro escrevem o artigo “Comunicação Pública e transparência: questões conceituais para pesquisa e gestão” para abordar a interpretação da literatura sobre essa conexão teórica.

No segundo eixo estão os textos que trazem análises de cenários empíricos. O primeiro deles, “Diálogo e cinismo sobre as tragédias de Mariana e Brumadinho: a comunicação estratégica das organizações responsáveis”, é de autoria de Fiorenza Zandonade Carnielli e oferece uma discussão sobre a comunicação cínica no âmbito das organizações e da comunicação que produzem. Seguindo, “A Esfera Pública Hiperconectada e suas implicações na Comunicação Pública Contemporânea”, escrito por Tiago Mainieri e Eva Arantes Ribeiro, discute a interface entre Comunicação Pública e a relação com as tecnologias a partir das lives de Jair Bolsonaro. No eixo das iniciativas em prol da contensão da desinformação, Pamela Pinto, Sarah Lopes Salomão e André Gonçalves da Silva Bezerra contribuem com o artigo “O SUS e a encruzilhada da desinformação sobre saúde: estratégias do contexto pós-pandêmico”. Observando o cenário da pandemia e o papel dos movimentos sociais nos processos de Comunicação Pública, o dossiê apresenta o artigo “Comunicação Pública e movimentos sociais: práticas para construção da cidadania na pandemia de covid-19”, de Caroline Kraus Luvizotto, Alana Nogueira Volpato e Kárita Emanuelle Ribeiro Sena.



Na interface com o legislativo, tem-se o texto “Avaliação institucional da política de transparência da Assembleia Legislativa do Ceará: percepções dos deputados e servidores”, escrito por Antônio Teixeira de Barros, Maria Érica de Oliveira Lima e Willber da Silva Nascimento. Rayza Sarmento contribui com o dossiê a partir do artigo “Comunicação e ativismo institucional na Amazônia: análise das coordenadorias de gênero e raça em Belém”, propondo uma conexão entre ativismo e a comunicação institucional. A Comunicação Pública incorporada pelas universidades é tema do artigo “Políticas de Comunicação Pública e Universidades: UFG e UFSM em análise”, de Daiana Stasiak e Jaqueline Kegler. Ainda sobre instituições de ensino, “Comunicação Pública, emoções e afetos: estratégias de comunicação de universidades federais no Instagram”, de Sendi Chiapinotto Spiazzi e Rejane de Oliveira Pozobon, analisam a Comunicação Pública na área da educação pelo viés estratégico.

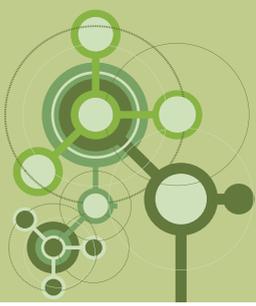
“Desafios e aprendizados da comunicação pública na pandemia de covid-19: o caso de uma instituição do Estado Português” foi escrito por Cristiane d’Avila Lyra Almeida e é uma contribuição sobre o cenário internacional no âmbito da Comunicação Pública da Ciência. Conectando Brasil e Canadá, Adriano de Oliveira Sampaio discute a intersecção da Comunicação Pública com aspectos da deliberação e da cultura em cidades de dois países no texto intitulado como “Cultura, comunicação pública e cidadania. Práticas de deliberação cidadã no campo das Artes/Cultura (Brasil-Canadá)”. José Agnaldo Montesso Júnior faz uma análise sobre como as gestões públicas de pequenas cidades usam as redes sociais no texto “A Comunicação Pública nos desertos de notícia: uma análise a partir de 25 municípios brasileiros”. O último artigo deste dossiê, “Comunicação Pública nos municípios brasileiros: canais, serviços e atendimento ao cidadão”, de Ana Marusia Pinheiro Lima, Armando Medeiros de Faria e Paulo Eduardo Palma Beraldo apresenta um panorama dos serviços comunicacionais remotos oferecidos pelas prefeituras nos 5.570 municípios brasileiros.

O dossiê também é composto pela seção de entrevistas, na qual três especialistas falam sobre iniciativas e contribuições importantes para a compreensão do cenário da Comunicação Pública no Brasil. Trouxemos para o debate sobre o tema Bob Vieira da Costa, que atua na produção de comunicação voltada ao interesse público, com extensa experiência na área profissional; Cláudia Lemos, presidenta da ABCPública no momento da entrevista, que falou sobre a centralidade da associação para pensar aspectos do exercício da profissão dos comunicadores públicos; e, por fim, Maria Helena Weber, coordenadora do Observatório da Comunicação Pública (OBCOMP), uma iniciativa que mescla tanto a produção científica quanto a análise e crítica de fenômenos cotidianos atravessados pela Comunicação Pública. As entrevistas foram conduzidas por Larissa Gonçalves de Moraes, Naiza Comel e Paula Andressa de Oliveira, respectivamente.

Para concluir, a seção de depoimentos traz a transcrição de uma palestra de Pierre Zémor feita na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em 2009. O conjunto, que inclui uma contextualização feita por Jorge Duarte, é intitulado como “Experiência francesa impulsiona o debate sobre comunicação pública no Brasil”. Encerrando a edição, tem-se o texto sobre a experiência de Juan Camilo Jaramillo López, “El efecto Tabla Redonda”.

Desejamos uma ótima leitura e esperamos que o dossiê suscite questões de pesquisa e interesse pela agenda de Comunicação Pública que, cada vez mais, tem se mostrado ampla, diversificada e fundamental em um cenário comunicacional tão complexo e dinâmico.

Michele Goulart Massuchin
Jorge Duarte



REFERÊNCIAS

MASSUCHIN, Michele *et al.* A Comunicação Pública no campo da pesquisa em Comunicação: aspectos teóricos e empíricos da produção científica brasileira (2013-2022). *Contracampo: Brazilian Journal of Communication*, Niterói, v.42, n.3, p.1-17, 2023.

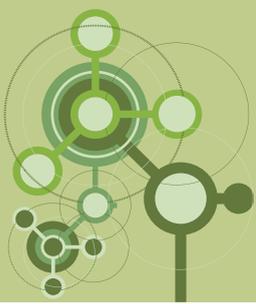
RECUERO, Raquel. A desinformação nas crises e a tragédia no RS. *Medium*, 7 maio 2024. Disponível em: <https://medium.com/@raquelrecuero/a-desinforma%C3%A7%C3%A3o-nas-crisis-e-a-trag%C3%A9dia-no-rs-de8d07784e8b>. Acesso em: 3 out. 2024.

SANTOS JUNIOR, Marcelo Alves dos; ALBUQUERQUE, Afonso de. Perda da hegemonia da imprensa-a disputa pela visibilidade na eleição de 2018. *Lumina*, Juiz de Fora, v. 13, n. 3, p.5-28, 2019.

WEBER, Maria Helena; LOCATELLI, Carlos. Realidade e limites da pesquisa empírica em comunicação pública. *MATRIZES*, São Paulo, v.16, n.1, p.141-159, 2022.

DOSSIÊ





Abordagens teóricas e definições mínimas na pesquisa em Comunicação Pública: construindo o conceito de Comunicação Pública de Estado

Theoretical approaches and definitions in research on public communication: constructing the concept of state public communication

Aproximaciones teóricas y definiciones mínimas en la investigación en Comunicación Pública: construyendo el concepto de Comunicación Pública Estatal



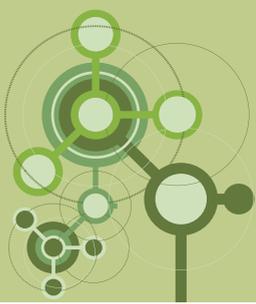
Edna Miola

- Professora do Departamento Acadêmico de Linguagem e Comunicação e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)
- Bacharel em Comunicação Social/Publicidade e Propaganda pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
- Mestre em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
- Doutora em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gérias (UFMG)
- E-mail: ednamiola@gmail.com



Francisco Paulo Jamil Marques

- Professor do Departamento de Ciência Política e dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação e em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPA).
- Bacharel em Comunicação Social/Jornalismo pela Universidade Federal do Ceará (UFC)
- Mestre e Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
- E-mail: marquesjamil@gmail.com



RESUMO

A Comunicação Pública constitui um campo em franco desenvolvimento, tanto do ponto de vista científico quanto do profissional. Persiste, porém, a percepção de que ainda se trata de um conceito em construção. Com o objetivo de contribuir para uma definição clara e fundamentada dos pontos de vista teórico e empírico, este trabalho busca reconhecer e sistematizar as contribuições da literatura nacional sobre o tema da Comunicação Pública. A revisão de literatura identifica três aspectos que delimitam a área, a saber, os agentes promotores da comunicação, o perfil do conteúdo e do ethos de produção e os canais de comunicação. Tais aspectos constituem requisitos mínimos para o conceito de Comunicação Pública de Estado, que, por sua vez, comporta uma dimensão normativa-democrática, que viabiliza participação, transparência, responsabilização, defesa de direitos sociais e governança; e uma dimensão institucional, relativa aos vínculos e à confiança nas instituições e na democracia.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO PÚBLICA DE ESTADO • COMUNICAÇÃO POLÍTICA • COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL • DEMOCRACIA • GOVERNANÇA.

ABSTRACT

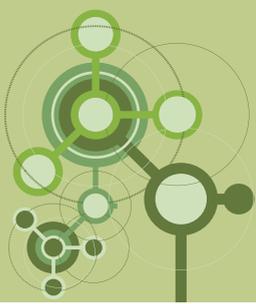
Public communication is a rapidly developing scientific and professional field. However, the perception that it remains a concept under construction persists. To elucidate its definition, this study seeks to recognize and systematize the contributions of Brazilian research on public communication. The literature review found three aspects that delimit the area: the agents promoting communication, the content and production ethos, and the communication channels. Such aspects constitute minimum requirements for the concept of state public communication, which, in turn, includes a normative-democratic dimension that enables participation, transparency, accountability, defense of social rights, and governance; and an institutional dimension related to links and trust in institutions and democracy.

KEYWORDS: STATE PUBLIC COMMUNICATION • POLITICAL COMMUNICATION • INSTITUTIONAL COMMUNICATION • DEMOCRACY • GOVERNANCE.

RESUMEN

La Comunicación Pública es un campo en creciente desarrollo, tanto desde el punto de vista científico como profesional. Sin embargo, aún persiste la percepción de que este es un concepto en construcción. Con el objetivo de contribuir a una definición clara y fundamentada de puntos de vista teóricos y empíricos, este trabajo busca reconocer y sistematizar los aportes de la literatura nacional sobre el tema de la Comunicación Pública. La revisión de la literatura identifica tres aspectos que delimitan el área: los agentes promotores de la comunicación, el perfil de los contenidos y del *ethos* de la producción, y los canales de comunicación. Estos aspectos constituyen requisitos mínimos para el concepto de Comunicación Pública Estatal, que, a su vez, incluye una dimensión normativo-democrática que posibilita la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, la defensa de los derechos sociales y la gobernabilidad; y una dimensión institucional, relacionada con los vínculos y la confianza en las instituciones y la democracia.

PALABRAS CLAVE: COMUNICACIÓN PÚBLICA ESTATAL • COMUNICACIÓN POLÍTICA • COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL • DEMOCRACIA • GOBERNANZA.



INTRODUÇÃO

Verifica-se, de forma clara, que os estudos brasileiros na área de Comunicação Pública têm se mostrado proeminentes ao longo das últimas décadas. Diferentes programas de pós-graduação e eventos científicos têm concedido espaço privilegiado para debater conceitos e casos vinculados a tal especialidade, seja ao abordar estratégias de comunicação institucional, a legislação concernente à comunicação de massa ou as características dos sistemas de radiodifusão.

A revisão da literatura sobre o assunto, contudo, revela inconsistências terminológicas que, muitas vezes, exigem que cada autor primeiramente esclareça o que entende por Comunicação Pública para, só então, iniciar o desenvolvimento do problema de pesquisa que propõe – o que acaba por dificultar, por exemplo, o aprofundamento de análises empíricas e o desenvolvimento de metodologias que permitiriam uma melhor compreensão das estratégias político-midiáticas empreendidas pelo Estado e por seus agentes. Em outras palavras, se as possibilidades de abordar a ideia de comunicação pública a partir de ângulos distintos evidencia a riqueza dos fenômenos a ela relacionados, é preciso reconhecer as dificuldades de se estabelecer uma gramática mínima que permita um diálogo profícuo sem que, a cada nova investigação, os autores tenham de partir “do zero” quando se referem ao termo em questão.

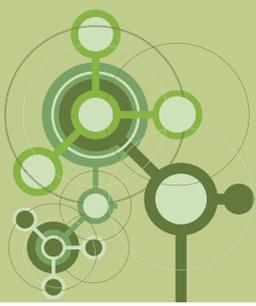
Identificado tal estorvo, o objetivo deste trabalho consiste em sistematizar as diversas contribuições teóricas e seus critérios de classificação acerca da Comunicação Pública para, em seguida, propor uma categorização própria daquelas experiências que envolvem Comunicação de Estado. Para isso, o trabalho foi estruturado em duas partes principais. Na primeira delas, a intenção é mapear a literatura concernente ao conceito de Comunicação Pública (CP). Nesse sentido, sistematiza-se a produção na área de acordo com três questionamentos: (1) quem “faz” a comunicação, ou seja, quais atores são responsáveis pela CP; (2) qual a natureza do conteúdo produzido e veiculado; e (3) quais canais são utilizados em tal modalidade de comunicação. Tais questionamentos guiam o trabalho para o entendimento de requisitos mínimos para a construção do conceito de Comunicação Pública de Estado.

A partir daí, argumenta-se que o conceito de Comunicação Pública de Estado enceta duas dimensões. A primeira dimensão se refere aos princípios caros às Teorias da Democracia, uma vez que tais constructos orientam práticas comunicacionais que visam promover a legitimidade ao: incentivar a participação social, aumentar a transparência e a responsabilização dos governos, assegurar direitos e promover a entrega de serviços aos cidadãos e melhorar a governança. A segunda dimensão encontra-se vinculada à comunicação institucional que, não obstante acione recursos persuasivos, difere-se da instrumentalização política por priorizar ações que favoreçam a confiança nas instituições e no sistema democrático.

A IDEIA DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA: DIMENSÕES E CONCEITOS

Um dos trabalhos mais citados na literatura nacional¹ sistematiza as contribuições de diversos pesquisadores apontando cinco “áreas diferentes de conhecimento e atividade profissional” relacionadas à CP. São elas: (1) o domínio da Comunicação Organizacional, incluindo aí uma perspectiva mercadológica; (2) a comunicação científica, promovida especialmente pelo Estado; (3) a Comunicação do Estado/governo; (4) a comunicação política como ambiente de disputa de poder; e (5) as

¹ O indexador Google Scholar contabiliza, pelo menos, 600 citações do artigo “Conceito de comunicação pública”, de Elizabeth Pazito Brandão, publicado no livro sobre o tema organizado por Jorge Duarte. Disponível em: https://scholar.google.com/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=elizabeth+pazito+brand%C3%A3o&btnG=Acesso em: 9 maio 2024.



práticas comunicativas comunitárias ou da sociedade civil – bem como de organizações identificadas com o terceiro setor (Brandão, 2012). Brandão, que explora as origens do conceito de comunicação pública, expõe suas idiossincrasias e os limites de teorias ideologicamente engajadas, cataloga a prolixidade que marca o campo, sem, contudo, demonstrar de modo definitivo as razões para adotar sua definição enquanto “processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre o Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país” (Brandão, 2012, p. 31).

Os estudos sobre o tema permitem perceber pelo menos três abordagens recorrentemente utilizadas pelos autores em suas tentativas de delimitar ou estabelecer parâmetros de análise daquelas experiências que reivindicam ter caráter “público” – sem que isso implique restringir-se *a priori* às iniciativas desenvolvidas no âmbito do Estado. As dimensões que este trabalho inventariou a partir da literatura da área são: (1) quem “faz” a comunicação, ou seja, seus promotores; (2) qual a natureza do conteúdo produzido e veiculado; e (3) quais são os veículos utilizados. A seguir, cada um desses aspectos é examinado com maior detalhamento a partir de casos e trabalhos relevantes dedicados à CP.

Os agentes

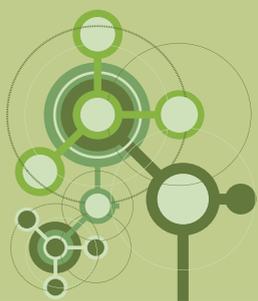
A primeira clivagem da literatura se refere à identificação da CP a partir dos agentes que a promovem. Uma delimitação recorrente e mais restrita a associa àquela que parte do vetor estatal – ou seja, a comunicação é pública porque é feita por entes públicos. Isso significa incluir organizações pertencentes a todos os Poderes da República, Executivo, Legislativo e Judiciário, em todos os níveis do Estado, municipal, estadual e federal (Borges; Weber, 2010; Bucci, 2008; 2015; Duarte, 2012; Gil; Matos, 2012; Haswani, 2017; Koçouski, 2012; Matos, 2006; 2012; Paulino; Guazina; Oliveira, 2016; Weber, 2007). As empresas públicas, como defendido por Zémor (2012), referência de muitos dos autores aqui citados, entrariam também nesse escopo, ainda que haja margem para questionar situações em que sua comunicação é instrumento para atuar na conquista de mercado (Fredriksson; Pallas, 2018), a exemplo dos Correios, da Infraero ou de bancos públicos (Haswani, 2021; Machado et al., 2020; Silva; Lima, 2022).

Além da problemática inclusão de empresas que atuam de modo concorrencial entre aquelas que presumivelmente praticam CP, há outra controvérsia a ser reconhecida a partir de tal clivagem conceitual. Trata-se de definir em que medida a comunicação dos governos – que trata das realizações da gestão, dá visibilidade aos agentes políticos, busca conquistar o apoio da opinião pública (e não se submeter a ela) – constitui comunicação pública².

Uma possibilidade seria distinguir quais são as concepções de Estado e governo em tela. Toma-se, por exemplo, o Estado enquanto conjunto duradouro de instituições, que se manifesta como Estado de direito e como Estado social (Bobbio, 1987; Gozzi, 1998) e governo como grupo destinado a exercer “o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade” (Levi, 1998). Tal diferenciação, entretanto, não parece contribuir de modo substantivo no caso das práticas de comunicação.

Duarte e Veras (2006), a fim de remediar essa dificuldade, põem em paralelo a CP do Estado e a chamada “comunicação governamental” ao destacarem as finalidades de cada uma dessas atividades, em vez de enfatizar os respectivos promotores da comunicação (inclusive porque os agentes, muitas vezes, são os mesmos). Assim, a comunicação governamental poderia,

2 Brandão (2012, p. 15), criticando tais posições, afirma: “o foco da atenção da maior parte dos autores é ressaltar que a Comunicação Pública não é comunicação governamental e diz respeito ao Estado e não ao Governo”. Esse não seria um problema não fosse o patrimonialismo que marca as relações dos atores públicos no país. Distinguir, por exemplo, televisão pública, estatal e governamental constitui problema de pesquisa circunscrito ao contexto brasileiro (Miola, 2009) no qual, diferente de outros países, o adjetivo “estatal” associado à comunicação é historicamente associado ao exercício autocrático do poder, em regimes autoritários ou meramente patrimonialistas.



em certa medida, sobrepor-se à comunicação de Estado no que tange à sua natureza pública e à função informativa; porém, o objetivo prioritário dos governos em termos comunicativos seria divulgar ações, construir identidades e promover a imagem das instituições estatais junto à opinião pública. Admite-se, em Duarte e Veras (2006) e a partir das referências lá citadas, a possibilidade de, inclusive, fazer-se propaganda por meio da comunicação governamental, embora também se reconheça que o Estado não se restringe ao Poder Executivo e, por isso, essa modalidade de comunicação não se esgotaria na relação entre governos e cidadãos.

Atendo-se ao aspecto do agente no processo comunicativo, não é pertinente distinguir comunicação promovida pelo governo e comunicação promovida pelo Estado. A distinção dessas duas categorias, diferentemente, não está em *quem faz* a comunicação e sim na *natureza* dessa comunicação – algo que o próximo tópico aborda. Por hora, é necessário apenas reconhecer uma gama de pesquisadores a defender que o papel de promotor da CP não se restringe aos entes públicos.

Nesse sentido, a sociedade civil organizada – no papel de movimentos sociais ou instituições que denominadas de terceiro setor – é objeto de uma vasta gama de trabalhos que explicitam seu vínculo com o conceito de CP (Garcês; Aggio, 2017; Locatelli, 2017; Matos; Gil, 2017; Peruzzo, 2012, para exemplificar). Do ponto de vista organizacional, não obstante privadas, as associações de interesse público, identificadas como de terceiro setor, são orientadas para a ação pública (Yamaguti, 2006), mesmo quando consistem em projetos conduzidos por empresas privadas, associados à responsabilidade socioambiental empresarial (Bueno, 2012; Sathler, 2010).

Há, portanto, ressalvas a se fazer sobre a delimitação da CP a partir unicamente da natureza de seu promotor. Se essa definição não pode se restringir ao tipo de organização ou ator que a promove, uma vez que essa delimitação se mostra abrangente, outras variáveis devem ser avaliadas.

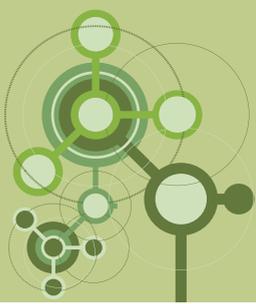
Os conteúdos

Desprendendo-se dos agentes a promoverem a comunicação, confirma-se a possibilidade de se incluir esferas que se encontram além dos entes do Estado no processo de produção de comunicação de natureza pública; ou seja, permite ampliar o conceito a fim de contemplar iniciativas da sociedade civil (na forma de coletivos, movimentos sociais e o terceiro setor) e, mesmo de empresas que investem no chamado marketing social ou marketing relacionado a causas sociais (Mazzon, 1982; Marconi, 2002).

Assim, passa-se a discutir o tipo de conteúdo e seu *ethos* de produção como definidor do caráter público da comunicação. Entrelaçam-se abordagens que se ancoram em ideias difusas ou não completamente conceituadas – de modo recorrente, a literatura costuma associar substantivamente a CP e o princípio do *interesse público*. De modo intercambiável encontra-se registros dos termos “bem comum”, “interesse coletivo”, “interesse geral”. A dificuldade, dessa vez, reside exatamente em apreender a perspectiva de interesse público que os autores pretendem aplicar (Bueno, 2012; Koçouski, 2012; Kunsch, 2012)³.

Assim, ilustrando, a comunicação sobre questões ambientais, que contribui nos processos educativos, viabiliza o exercício dos direitos assegurados legalmente, populariza os conhecimentos científicos, entre tantos outros temas, é inequivocamente de interesse público (Alvim-Silva; Pereira; Aguiar, 2021; Dornelles, 2016; Matos; Gil, 2012). Nesse caso, do ponto de vista substantivo, o que se pode lançar mão é uma percepção de que certos temas têm sua importância à coletividade conferida procedimentalmente por consensos (ainda que mínimos) construídos comunicativamente em sociedades democráticas

³ Não cabe nesse momento fazer a discussão necessária sobre o uso desses conceitos, mas recomenda-se a consulta a obras como Friedrich (1967).



(Habermas, 1997). Se assuntos relacionados à saúde, à educação e ao meio ambiente são consensualmente considerados de interesse público, isso ocorre, nas democracias, por um processo discursivo transversal e recorrente. Assim, o ideal de esfera pública como espaço de debate e configuração das questões públicas justifica a forte presença das ideias de Jürgen Habermas nos trabalhos sobre CP (Alvim-Silva; Pereira; Aguiar, 2021; Brandão, 2012; Garcêz; Aggio, 2017; Gil; Matos, 2012; Haswani, 2017; Koçouski, 2012; Matos; Gil, 2017).

A proposta de Matos e Gil (2013), por exemplo, é distinguir substantiva e procedimentalmente comunicação governamental, comunicação pública e comunicação política. A primeira, seria a própria propaganda de governo cujo ator histórico de mais destaque é Getúlio Vargas. A segunda, seriam as iniciativas que favorecem a participação social na forma de debate público e a última estaria necessariamente articulada a situações de disputas de poder a exemplo de eleições e processos em que há posicionamentos concorrentes em momentos de tomada de decisão. Não obstante a inerente sobreposição das três dimensões discutidas pelas autoras, seu trabalho contribui na medida em que enseja a retomada da discussão sobre o que distingue a comunicação estatal e a comunicação governamental. Se elas não se diferenciam do ponto institucional – afinal, no âmbito do Poder Executivo, trata-se das mesmas organizações e dos mesmos agentes – é no conteúdo que este trabalho pretende apreender em que medida suas intenções e seus discursos se distinguem.

Assim, a comunicação governamental estaria delimitada à comunicação institucional⁴ enquanto conjunto de iniciativas que opera especialmente na construção de relações com públicos que resultem em benefícios para as instituições (em identificação, aprovação, adesão etc.). A origem desse entendimento está associada à atividade de relações públicas no setor público:

Durante muito tempo aqueles que se dedicaram a refletir sobre relações públicas viram-se diante dos desafios de construir e manter – boas – imagens institucionais. Primeiro no âmbito governamental (primeiro setor), uma herança direta das práticas de *public affairs* que deram origem à área. (Machado Neto, 2010, p. 274-245)

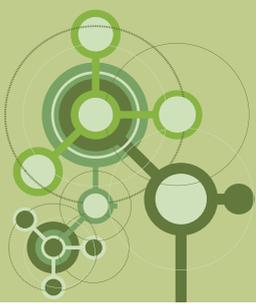
Embora reconhecida como legítima, especialmente nas considerações sobre as relações públicas governamentais (Haswani, 2017; Novelli, 2006; Rothberg; Camargo, 2018; Weber, 2017), a comunicação institucional no setor público permanece objeto de controvérsias entre os pesquisadores de CP. Em questão está, de um lado, a obrigação constitucional de dar publicidade a decisões e atos dos representantes eleitos, algo fundamental em democracias de massa (Weber, 2017); de outro os desvios de finalidade praticados com o objetivo de favorecer atores e partidos que estão no poder (Bucci, 2015; Jambeiro, 2001; Matos; Gil, 2013) – o que, aliás, não encontra respaldo de nenhum pesquisador dessa especialidade.

Os canais

Enquanto empresa midiática – especialmente de radiodifusão controladas por entes do Estado, – a comunicação pública vem sendo debatida no país há décadas. Abstraindo-se do entendimento generalizante de que toda a radiodifusão é pública pois sua transmissão utiliza um bem considerado comum (o espectro eletromagnético), é na pesquisa sobre as televisões educativas/estatais/públicas que se encontra um dos embriões da pesquisa sobre comunicação pública no país (I Fórum Nacional de TVs Públicas, 2006; Jambeiro, 2001; Jambeiro; Ferreira, 2011; Leal Filho, 2000; Miola, 2009; Marques; Miola, 2021; Santos; Silveira, 2007)⁵. A retomada do debate sobre o que é, como se faz, quem financia, quem faz as regras e quem controla a radiodifusão pública, que marcou os trabalhos sobre o tema, conduz, mais uma vez, às disputas entre as concepções de

4 Em sua definição contemporânea, a Enciclopédia Intercom de Comunicação traz o seguinte: "A comunicação institucional é um processo que reproduz e divulga a identidade da organização, sua marca, trabalha o seu conceito público, dizendo o que a empresa é e como quer ser conhecida e percebida. Visa criar, na opinião pública, um clima de boa vontade em relação a ela, suas atividades, seus produtos e negócios" (França, 2010, p. 277).

5 Brandão (2012) discute origens empíricas e epistemológicas complementares à visão aqui apresentada.



comunicação pública, estatal, governamental. Para aqueles que visitaram a história da regulação da radiodifusão no Brasil, a associação negativa da comunicação estatal com a propaganda de governo, e com a instrumentalização de modo geral, foi tão forte que requer dos pesquisadores até hoje que enfatizem a dimensão pública da comunicação praticada no âmbito do Estado como distinta das então conhecidas TVs estatais (Matos; Gil, 2013). A criação da Empresa Brasil de Comunicação e a respectiva suscetibilidade às ingerências dos governos não mudou de modo significativo essa percepção de instrumentalização (Miola, 2013).

Mas não só de TVs e rádios públicas vive a mídia pública atualmente. É verdade que desde a Lei do Cabo (Rossetto, 2009) a noção de TV pública se expandiu, incluindo as emissoras dos demais poderes e, ainda, as universitárias e comunitárias (dando origem ao “campo público da radiodifusão”). Mas foi a digitalização da comunicação – não mais atrelada aos limites das concessões públicas, predominantemente usufruídas por emissoras comerciais – que introduziu outras variáveis e realmente expandiu as preocupações conceituais na direção da CP no âmbito do Estado.

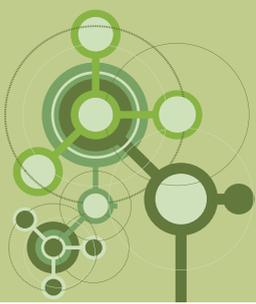
Juntam-se àquilo que alguns autores denominavam “mídia pública” ou “mídia das fontes” (Peruzzo, 2009; Sant’Anna, 2009) e aos canais tradicionais já existentes, como os aparatos editoriais das imprensas oficiais, iniciativas como a criação de agências de notícias, manutenção de páginas e portais na internet, além certamente das dimensões comunicativas introduzidas nos recursos de governo eletrônico (Marques; Pereira, 2015).

Mas a definição de CP que toma por fundamentação o uso de mídia pública não esgota as possibilidades conceituais. Primeiramente, porque nem todas as emissoras rádio e televisão que reivindicam fazer parte do chamado campo público da comunicação se encontram institucionalmente vinculadas ao aparato estatal – vide as já mencionadas emissoras universitárias e comunitárias. Em segundo lugar, o motivo pelo qual essa definição seria incompleta reside no fato de que nem toda a comunicação do Estado é transmitida por canais públicos. Levantamentos recentes comprovam, aliás, que parte considerável dos recursos investidos em publicidade governamental no âmbito federal está concentrada em meios convencionais (nomeadamente, televisão) e em empresas comerciais de radiodifusão (Miola; Marques, 2017).

São diversas as instâncias não estatais que oferecem aos seus usuários conteúdo online a serviço do Estado. De fato, é interessante observar que o uso de canais digitais de transmissão de conteúdo audiovisual e a manutenção de perfis em mídia social, além de razoavelmente difundida, é também variada. As organizações do Estado publicam, com frequência, materiais em sites próprios (hospedados nos portais do governo), mas, simultaneamente, lançam mão de plataformas comerciais, administradas por empresas privadas para replicar os materiais produzidos ou publicar conteúdos exclusivos, a exemplo de YouTube, Instagram, Facebook, Twitter e WhatsApp, entre outras plataformas (Miola; Marques, 2017).

Evidentemente, as relações entre entes públicos e empresas privadas na transmissão de comunicação de Estado são, assim como outras iniciativas estratégicas para atores políticos, também passíveis de distorções e transgressões do interesse público. Aqui, não apenas entra em cena a instrumentalização do conteúdo, que pode ser utilizado para a promoção de indivíduos e grupos, mas também a instrumentalização dos investimentos em veiculação. Explica-se: como maior anunciante do mercado publicitário, o Estado representa um player fundamental na sustentabilidade financeira de empresas de comunicação de massa. E isso tem sido usado por todos os governos em suas estratégias de anúncio, ora retribuindo apoio, ora punindo os críticos (Miola, 2013).

Da mesma maneira que ocorre em qualquer iniciativa na área da comunicação, a seleção dos canais para a veiculação de anúncios deve se pautar, em princípio, pela eficácia e pela eficiência – em outras palavras, a melhor adequação do meio à mensagem e à audiência a que se destina, em uma relação custo-alcance que otimize o retorno dos investimentos. Não obstante contrarie esse princípio, uma justificativa apresentada para subverter essa lógica (e apresentada como publicamente



justificável) seria a necessidade de pulverizar os investimentos públicos de modo a fortalecer empresas de comunicação de menor porte⁶ e aquelas localizadas no interior do país, como incentivo à pluralidade. No contexto da proliferação dos blogs de jornalismo de opinião e dos influenciadores de mídia social, a distribuição de patrocínio como retribuição pelo apoio político também foi incluída no rol de práticas de instrumentalização (Magalhães, 2015).

À parte os desvios acima discutidos, reforça-se que a CP não está por definição restrita àquela veiculada em mídia pública, uma vez que, na busca por alcançar a audiência onde ela está, é legítimo – respeitando-se os princípios éticos de contratação no setor público – lançar mão da contratação de serviços de veiculação prestados por empresas privadas.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA DE ESTADO COMO EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA

Reconhece-se, portanto, que a comunicação pública está restrita àquela produzida por agentes do Estado, que dialogicamente participam da construção de consensos relacionados ao interesse público e utilizam mídia pública ou canais selecionados a partir de princípios republicanos. Para melhor situar essa caracterização diante das conceituações disponíveis já citadas, passa-se a tratar dessa modalidade específica como Comunicação Pública de Estado (CPE).

A construção do argumento até aqui permite observar que existem diferentes *motivações* que levam o Estado a investir na CP, bem como evidencia as diversas funções democráticas que esta pode assumir. Nos tópicos a seguir, o trabalho detalha (1) as motivações democrático-normativas que se referem ao fomento da participação social; a melhorias nos processos administrativos (sobretudo aqueles concernentes à transparência e à prestação de contas); eficiência na prestação de serviços públicos, de modo a garantir direitos; e (2) as motivações relacionadas às funções de estimular comportamentos positivos, além de criar vínculos e fomentar a confiança nas instituições e na própria democracia.

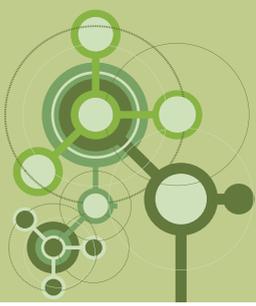
Dimensões democráticas da Comunicação Pública de Estado

A Comunicação Pública de Estado (CPE) desempenha um papel essencial nos regimes democráticos. Assim sendo, mais do que delimitar ou caracterizar o conceito de CPE como aquele que tem lastro no *interesse público* (Koçouski, 2012; Kunsch, 2012; Monteiro, 2007; Novelli, 2006), é fundamental observar de que maneira as iniciativas na área colaboram para incrementar valores e práticas associadas ao jogo democrático (Bobbio, 2002; Held, 1987; Habermas, 1997).

Sendo assim, no plano normativo, uma das tarefas da CPE se refere a práticas que podem aproximar cidadãos e representantes por meio do incentivo à participação (com o uso de *social media*, e outras plataformas digitais); melhorar o fluxo das informações no âmbito burocrático-administrativo e a entrega de serviços (especialmente por meio de governo eletrônico); e aumentar a transparência e a prestação de contas dos governos (com a abertura e o acesso a bancos de dados, portais online de transparência e demais oportunidades que facilitem o cumprimento das leis de acesso à informação).

Em primeiro lugar, diferentes modelos normativos de democracia liberal (Held, 1987) enfatizam os momentos participativos eleitorais. Verifica-se, porém, que as demandas por intervenções mais frequentes e que não se limitem apenas aos momentos do voto mostram-se crescentes. Nesse contexto, a função participativa que a CPE desempenha pode contribuir para aproximar os cidadãos das esferas de decisão política e para tornar mais legítimas as políticas públicas (Marques, 2010). Em outras palavras, o uso dos *media* por parte das instituições do Estado possibilita a criação e manutenção de espaços participativos

⁶ Sobre a ideia de "pulverização" e sua influência em políticas de comunicação governamentais recentes no Brasil, ver <http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2013/05/20/secom-defende-debate-sobre-controle-social.html>. Acesso em: 30 abr. 2017.



nos quais os cidadãos contam com a oportunidade de conhecer, acompanhar e, eventualmente, intervir em instâncias de participação disponíveis – tais como as audiências, as conferências públicas, os conselhos de políticas públicas –, especialmente à medida que suas atividades incorporam as tecnologias digitais de comunicação.

Em segundo lugar, a CPE deve favorecer a transparência, a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos, uma vez que, juntamente com os processos de autorização, conferem legitimidade da representação política. Isso significa propiciar aos cidadãos a oportunidade de acompanhar, dentre outros assuntos, as ações dos governantes e a utilização dos recursos públicos (Filgueiras, 2011; Marques, 2014). Não por acaso, a digitalização e a comunicação em rede forneceram os recursos materiais para a proposição da legislação associada à transparência política no país, cuja oferta de informações depende, de modo irreversível, dos repositórios informacionais e dos dispositivos tecnológicos de comunicação.

A terceira dimensão democrática da CPE diz respeito à garantia de direitos sociais na forma de acesso a serviços públicos. Do ponto de vista da gestão pública, a transformação digital do Estado, oferece vantagens quanto à governança (Abreu, 2017; Ruediger, 2003) porque promovem a integração dos sistemas informacionais, a melhoria da cobrança de impostos, a redução de gastos nas compras públicas e a oferta de serviços públicos de modo mais conveniente (Chadwick; Howard, 2009; Marques; Pereira, 2015).

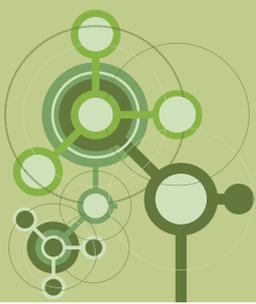
Do ponto de vista dos cidadãos, a aplicação das tecnologias da comunicação no provimento de serviços pode contribuir decisivamente na garantia de direitos sociais. Feitas as ressalvas relacionadas ao reforço que a digitalização traz quanto a certas desigualdades (Miola; Marques, 2021) e quanto aos inúmeros aspectos ainda a serem aprimorados dada a urgência de implementar plataformas de atendimento à distância no período da pandemia de covid-19 (CETIC.BR, 2020), é possível afirmar que a sociedade nunca teve tantas facilidades para usufruir daquilo que o Estado tem a oferecer enquanto provedor de serviços. A Comunicação, ao lado da Gestão Pública, da Tecnologia da Informação e do Direito, tem papel essencial na introdução de uma perspectiva relacional e semântica nos processos de transformação digital do Estado e de suas instituições.

Dimensão institucional da Comunicação Pública de Estado

A segunda dimensão da CPE, que acontece par a par daquela de caráter normativo-democrático, tem vínculo mais estreito com (1) a construção de relações positivas com os cidadãos e com os demais públicos do Estado e desses entre si, tendo como objetivo de, ao projetar imagem favorável de seus atores institucionais, contribuir para a construção da confiança nas organizações públicas e, ainda mais importante, no próprio sistema democrático; e (2) o exercício do papel do Estado enquanto promotor de condutas desejáveis que visam ao desenvolvimento e à segurança da sociedade, viabilizado frequentemente a partir de campanhas educativas (Gil; Matos, 2012).

Em sua forma e seu conteúdo, as mensagens aqui enquadradas se diferem daquelas identificadas com a participação, a transparência e a prestação de contas. Diferentemente, recorrem à linguagem persuasiva, usando superlativos e outras tentativas de criar impacto, priorizam apelos emocionais no lugar de argumentos racionais, são pródigas no uso de imagens de cidadãos comuns em situações que podem ser associadas positivamente à ação do Estado, entre outras estratégias tipicamente mercadológicas (Shabo, 2008).

De certo ponto de vista, trata-se de construir legitimidade dos governos e de outros atores políticos não por meio da participação dos cidadãos, mas por meio da persuasão. Acontece que o público – assim como diversos críticos da CP (Bucci, 2015) – vê com muita desconfiança qualquer iniciativa nesse sentido, e não costuma recebê-la e interagir com ela do mesmo modo que o faz quando se depara com uma mensagem que genuinamente lhe interesse. Isso é o que acontece com campanhas educativas



em áreas como saúde: o público procura nas fontes oficiais informações, mas as rechaça quando identifica seu uso como veículo para a construção de imagem de políticos (Miola; Marques, 2022).

Além disso, é fato que, nas circunstâncias em que a comunicação institucional ocorre, os porta-vozes do Estado e os que anunciam as políticas públicas não são os técnicos e o corpo burocrático (quando presentes, em segundo plano) e sim os atores políticos do governo que usam a visibilidade criada como oportunidade de promoção pessoal. Recorrentemente, as iniciativas de CPE, que funcionam como espaços para conteúdos de interesse público, estão eivadas de tentativas de instrumentalização – que, aliás, tampouco passam despercebidas do público (Miola; Marques, 2022).

Assim, defender que tanto a dimensão democrática quanto a dimensão institucional da CPE contribuem para a legitimidade do Estado depende de se aplicar os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência previstos na Constituição Federal, que ademais é clara quando descreve em que termos a comunicação dos entes públicos deve ocorrer: “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (Brasil, [1988]2016).

DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

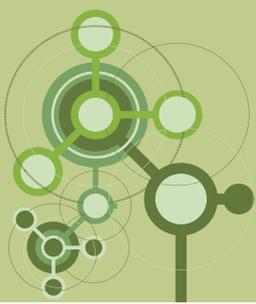
Ao tratar do estado da arte da pesquisa em Comunicação Pública no Brasil, este trabalho identificou certas recorrências analíticas – preocupações que, embora não se apresentem na forma aqui organizada, trazem indícios de questionamentos sobre quem “faz” a comunicação pública, qual é a natureza do seu conteúdo, que veículos são utilizados e qual é o lugar ocupado pelo público no processo comunicativo. Essas dimensões não chegam a constituir um programa metodológico em razão, ora de sobreposições, ora de imprecisões conceituais.

A literatura revisada pode oferecer contribuições preciosas quando associada a perspectivas em parte alheias a trabalhos nessa área. Em outras palavras, rediscutir a Comunicação Pública a partir de princípios democrático-normativos, de um lado, e do discurso pragmático da Comunicação Institucional, de outro, pode resultar em um modelo conceitual e metodológico inovador.

Este trabalho se propôs a inventariar discussões recentes do campo da Comunicação Pública de modo a, a partir de contribuições de pesquisadores brasileiros, traçar as bases para a definição de Comunicação Pública de Estado. As três dimensões acima discutidas – os agentes, os conteúdos e os canais – mostram-se, separadamente, insuficientes para delimitar satisfatoriamente o conceito de Comunicação Pública. Associadas, compondo requisitos mínimos, chega-se à delimitação normativa da Comunicação Pública de Estado.

Recapitulando: há diversas organizações que assumem um papel publicamente relevante na sociedade, mas apenas o Estado é resultado do arranjo institucional que manifesta da vontade coletiva e os governos estão aqui incluídos, assim como os demais Poderes da República. E quanto à CP, é pertinente considerar Bucci (2015, p. 54-55):

Não é verdade que a comunicação de interesse público pode resultar indistintamente da esfera pública ou da esfera privada. O Estado e o mercado não estão nivelados no mesmo padrão – e não cumprem as mesmas funções. [...] Se o capital desse conta, sozinho, de exercer integralmente a função pública de informar o cidadão, função que, vale relembrar, é dever do Estado, um dever a ser prestado diretamente por ele, não haveria legitimidade para, numa democracia, empregar recursos públicos em peças, campanhas ou mesmo em emissoras e redes de comunicação social.



Dessa forma, o primeiro requisito para a comunicação ser pública é que ela seja promovida por organizações públicas – o que ademais não é uma afirmação polêmica em contextos internacionais (Luoma-Aho; Canel, 2020; Strömbäck; Kiouisis, 2011).

O requisito seguinte trata do tipo de conteúdo ou seu *ethos* de produção. A CP, então, é aquela que não apenas dá visibilidade às questões de interesse público como também viabiliza a construção de seus consensos a partir de um debate na esfera pública. Entendido de modo amplo, esse debate não se restringe em termos espaciais ou temporais, mas, somando-se ao requisito anterior, deve contar com a participação do Estado como parceiro da interação. Se essa comunicação contribui especialmente para a realização de princípios democráticos, como aqueles aqui discutidos – transparência, *accountability*, participação, garantia de direitos e prestação de serviços –, ou se exerce a sua função institucional de criar vínculos e fomentar a confiança nas instituições e na própria democracia, em ambas as circunstâncias, pode-se denominar CPE. De modo algum isso se confunde com a promoção pessoal e de grupos políticos, ainda que a instrumentalização política seja especialmente utilizada em associação às estratégias revestidas de interesse público (Miola; Marques, 2022).

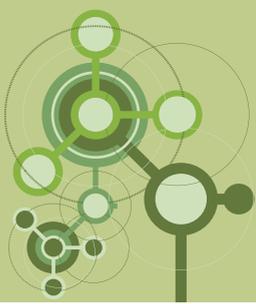
A terceira característica fundamental a caracterizar a comunicação pública não trata exatamente de uma restrição aos espaços em que a comunicação é veiculada (de propriedade pública), embora diga respeito aos canais de comunicação. Nesse caso, significa defender que a seleção da mídia, quando necessário lançar mão de espaços comerciais, de propriedade privada, deve também se orientar por princípios de eficácia e eficiência, bem como ter objetivos transparentes e auditáveis. Ainda assim, quando à disposição e capaz de entregar o alcance pretendido, a mídia pública ainda é a forma preferencial, por ser submetida aos controles internos e externos que vigoram em todo o setor público.

A associação desses três requisitos é o que sustenta o conceito de Comunicação Pública de Estado, que, por sua vez, desdobra-se em duas dimensões. A primeira, normativo-democrática, cuja motivação é promover a participação, a transparência, a responsabilização dos representantes políticos e demais agentes do Estado e o acesso a direitos sociais na forma de serviços, contribuindo para a governança; a segunda dimensão, de caráter institucional, volta-se para a cidadania apelando para a construção de laços sociais, estimulando ações solidárias e fomentando a confiança nas instituições e na democracia.

A identificação de um conceito mínimo de comunicação pública aplicado ao contexto do Estado é apenas um passo preliminar nas discussões teórico-metodológicas sobre o tema. Longe de esgotar a questão este artigo pretendeu contribuir com o tema a partir dos parâmetros a serem aplicados na seleção dos objetos e avaliação das experiências práticas. É preciso discutir ainda, por exemplo, os desafios de integrar os esforços de comunicação convencionalmente estabelecidos, no setor público, nas assessorias de comunicação às estruturas estabelecidas nessas instituições a partir da legislação relativa à transparência (Lei n. 131/2009), ao acesso à informação (Lei n. 12.527/2011) e a instituição das ouvidorias (Lei n. 13.460/2017). Outra área que merece atenção é o status dos agentes públicos enquanto usuários de sites de redes sociais e em que medida as *affordances* dessas plataformas estimulam uma comunicação pessoal no lugar de institucional. Além disso, diante de fenômenos como a plataformização e as sempre atuais preocupações com a desinformação, é necessário rediscutir as políticas públicas de comunicação e o papel do Estado enquanto regulador da comunicação midiática. Esses e outros assuntos relacionados à comunicação pública merecem ter sua problematização aprofundada e apresentam-se aqui como agenda de pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

ABREU, Júlio Cesar Andrade de. *Gestão de políticas públicas, participação democrática e internet: inovação nos modelos de gestão no setor público*. Brasília, DF: ENAP, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2882/1/48.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.



ALVIM-SILVA, Ana Eliza Ferreira; PEREIRA, José Roberto; AGUIAR, Cibele Maria Garcia de. Some contributions of Habermas to the study of public communication of science. *Trans/Form/Ação*, Marília, v.44, n.4, p.21-44, 2021.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BORGES, Tiago Gautier Ferreira; WEBER, Maria Helena. Mapeamento da Comunicação Pública dos três poderes do Estado Brasileiro. *In: CONGRESSO DA INTERCOM*, 33., 2010, Caxias do Sul. Anais [...]. São Paulo: Intercom, 2010. p.1-13.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. *In: Duarte, Jorge (Org.). Comunicação Pública*. São Paulo: Atlas, 2012. p.1-33.

BUCCI, Eugênio. *Em Brasília, 19 horas*. São Paulo: Editora Record, 2008.

BUCCI, Eugênio. *O Estado de Narciso*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

BUENO, Wilson da Costa. Comunicação, iniciativa privada e interesse público. *In: Duarte, Jorge (Org.). Comunicação Pública*. São Paulo: Atlas, 2012. p.134-153.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* [1988]. Brasília, DF, 2016. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 19 jul. 2022.

CETIC.BR. *Painel TIC COVID-19* 2ª Edição: Serviços públicos online, telessaúde e privacidade. Brasília, DF: CETIC.BR, 2020.

CHADWICK, Andrew; HOWARD, Philip. *The Routledge Handbook of internet politics*. New York: Routledge, 2009.

DORNELLES, Beatriz. A importância do diálogo como instrumento de cidadania em processos de comunicação pública com as comunidades de baixa renda. *Questões Transversais*, São Leopoldo, v. 4, n. 8, p.106-113, 2016.

DUARTE, Jorge; VERAS, Lincoln. *Glossário de Comunicação Pública*. Brasília, DF: Casa das Musas, 2006.

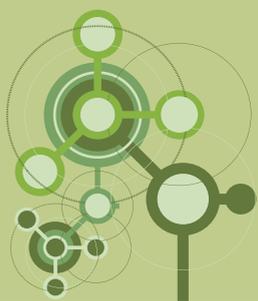
DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. *In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação Pública*. São Paulo: Atlas, 2012. p.106-113.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, v. 84, p. 65-94, 2011.

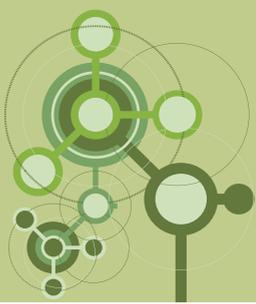
FRANÇA, Fábio. Comunicação Institucional e Propaganda. *In: MELO, José Marques de (Ed.). Enciclopédia de Comunicação*. São Paulo: Intercom, 2010. p. 277, 1v.

FREDRIKSSON, Magnus; PALLAS, Josef. Public Sector Communication. *In: The International Encyclopedia of Strategic Communication*. New Jersey: Wiley, 2018. p. 1-10.

FRIEDRICH, Carl. (Org.). *O interesse público*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967.



- GARCÊS, Regiane Lucas; AGGIO, Camilo de Oliveira. Comunicação pública, movimentos sociais e perspectiva sistêmica: quem fala em nome de quem nas redes sociais? *In: MARQUES, Ângela et al. (Orgs.). Comunicação organizacional: Vertentes conceituais e metodológicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2017. p. 171-186. 2v.
- GIL, Patrícia Guimarães; MATOS, Heloiza. Quem é o cidadão na comunicação pública? Uma retrospectiva sobre a forma de interpelação da sociedade pelo Estado em campanhas de saúde. *In: MATOS, Heloiza (Org.). Comunicação pública*. São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 141-167.
- GOZZI, G. Estado Contemporâneo. *In: BOBBIO, Norberto et al. (Coords.). Dicionário de política*. Brasília, DF: Editora UnB, 1998. p. 401-409.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2v.
- HASWANI, Mariângela. *Comunicação Pública: bases e abrangências*. São Paulo: Saraiva, 2017.
- HASWANI, Mariângela. Em pauta a comunicação com investidores: relações privilegiadas da comunicação pública governamental. *Organicom*, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 72-83, 2021. doi:<https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2021.183974>.
- HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- I FÓRUM Nacional de TVs Públicas: diagnóstico do campo público de televisão. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2006.
- JAMBEIRO, Othon. *A TV no Brasil do século XX*. Salvador: Edufba, 2001.
- JAMBEIRO, Othon.; FERREIRA, Fábio. Comunicações como Serviço Público no Brasil: Configuração Contemporânea. *Revista Brasileira de Políticas de Comunicação*, [S. l.], v. 1, n. 1, p.1-19, 2011.
- KOÇOUSKI, Marina. Comunicação pública: construindo um conceito. *In: MATOS, Heloiza (Org.). Comunicação pública*. São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 71-96.
- KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. *In: MATOS, Heloiza. (Org.). Comunicação pública*. São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 13-29.
- LEAL FILHO, Laurindo. A TV Pública. *In: HAMBURGER, Esther; BUCCI, Eugenio (Org.). A TV aos 50*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. p. 153-165.
- LEVI, Lucio. Governo. *In: BOBBIO, Norberto et al. (Coords.). Dicionário de política*. Brasília, DF: Editora UnB, 1998. p. 553-555.
- LOCATELLI, C. Comunicação pública e barragens: Estratégias e atores. *In: WEBER, Maria Helena; COELHO, Maria Pfeiffer; LOCATELLI, Carlos (Org.). Comunicação Pública e Política: pesquisa & práticas*. Florianópolis: Insular, 2017. p. 187-205.
- LUOMA-AHO, Vilma.; CANEL, María-José. Introduction to Public Sector Communication. *In: LUOMA-AHO, Vilma; CANEL, María-José (Org.). The Handbook of Public Sector Communication*. New Jersey: Wiley, 2020. p. 1-25.



MACHADO NETO, Manoel Marcondes. Comunicação Institucional. *In*: MELO, José Marques de (Ed.). *Enciclopédia de Comunicação*. São Paulo: Intercom, 2010.

MACHADO, Fabíola et al. Comunicação Digital na Caixa Econômica Federal: apontamentos sobre público jovem e a Nova Classe Média. *Revista FSA*, Teresina, v. 17, n. 7, p.61-88, 2020.

MAGALHÃES, Eleonora. Jornalismo político no Brasil: polarização estéril ou arena de debates? *Teoria e Pesquisa*, São Carlos, v. 24, n. 2, p. 96-107, 2015.

MARCONI, Joe. *Cause marketing*. Chicago: Dearborn Trade, 2002.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil. Participação política, legitimidade e eficácia democrática. *Caderno CRH*, Salvador, v. 23, p. 591-604, 2010. doi: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792010000300010>.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil. Transparency. *In*: HARVEY, Kerric (Org.). *The Encyclopedia of Social Media and Politics*. Thousands Oaks: Sage, 2014. p. 1262-1264.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil; MIOLA, Edna. Key concepts, dilemmas, and trends in political communication: a literature review considering the Brazilian landscape. *Annals of the International Communication Association*, Abingdon, v. 45, n. 2, 2021. p. 95-112. doi: <https://doi.org/10.1080/23808985.2021.1945479>

MARQUES, Francisco Paulo Jamil; PEREIRA, Marcus Abilio. E-Government. *In*: MAZZOLENI, Gianpietro et al. (Org.). *The International Encyclopedia of Political Communication*. London: Wiley-Blackwell, 2015. p. 347-351.

MATOS, Heloiza Helena Gomes de. Comunicação Política e Comunicação Pública. *Organicom*, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 58-73, 2006. doi: <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2006.138911>

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, esfera pública e capital social. *In*: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação Pública*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 47-71.

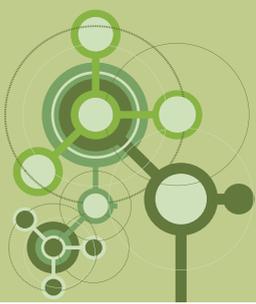
MATOS, Heloiza Helena; GIL, Patrícia. Alternativas ao conceito e à prática da comunicação pública. *EPTIC Online*, São Cristóvão, v. 15, n. 2, p. 12-27, 2013.

MATOS, Heloiza Helena; GIL, Patrícia. Uma rota para teoria e prática em comunicação pública: a argumentação como luta cívica por reconhecimento, respeito e justiça. *In*: MARQUES, Ângela et al. (Org.). *Comunicação organizacional*. Belo Horizonte: UFMG, 2017. p. 101-118. 1v.

MAZZON, José Afonso. Marketing Social: conceitos e perspectivas de utilização no Brasil. *Revista de Administração da USP*, São Paulo, v. 17, n.4, p.5-22, 1982.

MIOLA, Edna. *Rádiodifusão pública e participação deliberativa*. 2009. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

MIOLA, Edna. A Empresa Brasil de Comunicação e o Sistema da Política Midiática. *EPTIC*, São Cristóvão, v. 15, p. 137-152, 2013.



MIOLA, Edna; MARQUES, Francisco Paulo Jamil. Por uma definição de Comunicação Pública: tipologias e experiências brasileiras. *In: CONGRESSO DA COMPOLÍTICA*, 7., 2017, Porto Alegre. *Anais [...]*. Porto Alegre: UFRGS, 2017. p. 1-22.

MIOLA, Edna; MARQUES, Francisco Paulo Jamil. Digital Democracy, Electronic Government, and the Digital Divide. *In: ANNUAL ICA CONFERENCE*, 71., 2021, [S. l.]. *Anais [...]*. Washington, DC: The International Communication Association, 2021.

MIOLA, Edna; MARQUES, Francisco Paulo Jamil. Government communication and online engagement during "the summer of Zika". *First Monday*, [S. l.], v.27, n.7, p.1-24, 2022. doi: <https://doi.org/10.5210/fm.v27i7.11638>.

NOVELLI, Ana Lucia. O papel institucional da Comunicação Pública para o sucesso da governança. *Organicom*, São Paulo, v. 3, n. 4, p.74-89, 2006. doi: <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2006.138912>.

PAULINO, Fernando Oliveria.; GUAZINA, Liziane; OLIVEIRA, Madalena. Serviço público de mídia e comunicação pública: conceito, contextos e experiências. *Comunicação e Sociedade*, Braga, v. 30, 2016. p. 55-70. doi: [https://doi.org/10.17231/comsoc.30\(2016\).2485](https://doi.org/10.17231/comsoc.30(2016).2485).

PERUZZO, Cicilia Krohling. Aproximações entre a comunicação popular e comunitária e a imprensa alternativa no Brasil na era do ciberespaço. *Revista Galáxia*, São Paulo, n. 17, p. 131-146, 2009.

PERUZZO, Cicilia Krohling. Comunicação e terceiro setor. *In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação Pública*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 154-173.

ROSSETTO, Graça. O recorte do tempo pelos acontecimentos: um exercício de periodização para Comunicação. *Revista de Comunicação Verso e Reverso*, São Leopoldo, v.23, n.52, pp.1-16, 2009.

ROTHBERG, Danilo; CAMARGO, Mariana Gabriela. Relações públicas e sustentabilidade. *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, Málaga, v. 8, n. 15, p. 153-176, 2018. doi: <https://doi.org/10.5783/revrrpp.v8i15.511>.

RUEDIGER, M.A. Governança democrática na era da informação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 6, p. 1257-1280, 2003.

SANT'ANNA, Francisco. *Mídia das Fontes*. Brasília, DF: Senado Federal, 2009.

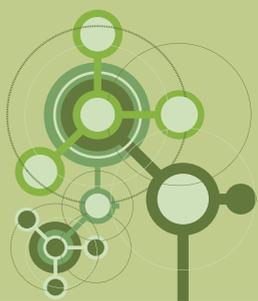
SANTOS, Suzy; SILVEIRA, Érico. Serviço Público e Interesse Público nas Comunicações. *In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos (Orgs.). Políticas de comunicação*. São Paulo: Paulus, 2007. p.49-82.

SATHLER, Luciano. Comunicação no Terceiro Setor. *In: MELLO, José Marques de (Ed.). Enciclopédia de Comunicação*. São Paulo: Intercom, 2010. p. 290-291.

SHABO, Magedah. *Techniques of Propaganda & Persuasion*. Smyrna: Prestwick House, 2008.

SILVA, Isabelle Bento dos Santos; LIMA, Tiago Jessé Souza de. Publicidade no serviço público: A compra de mídia sob a ótica da razoabilidade. *E-Compós*, Brasília, DF, v. 25, p.1-19, 2022. doi: <https://doi.org/10.30962/ec.2591>.

STRÖMBÄCK, Jesper; KIOUSIS, Spiro. *Political public relations: principles and applications*. New York: Routledge, 2011.



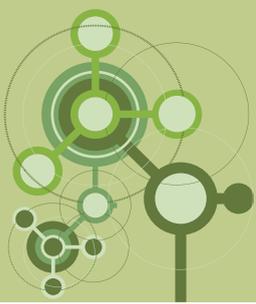
WEBER, Maria Helena. Na comunicação pública, a captura do voto. *Logos*, Rio de Janeiro, v.1, p. 21-42, 2007.

WEBER, Maria Helena. Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. *In: WEBER, Maria Helena; COELHO, Maria Pfeiffer; LOCATELLI, Carlos (Org.). Comunicação Pública e Política: pesquisa & práticas*. Florianópolis: Insular, 2017. p. 23-56.

YAMAGUTI, Eliana. Legislação e terceiro setor. *In: QUINTEIRO, Eudisia (Ed.), Um sensível olhar sobre o terceiro setor*. São Paulo: Summus, 2006.

ZÉMOR, Pierre. As formas da comunicação pública. *In: Duarte, Jorge (Org.). Comunicação Pública*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 214-245.

Artigo recebido em 12.05.2024 e aprovado em 30.07.2024



(Re)conceituando a comunicação pública para enfrentar a desinformação

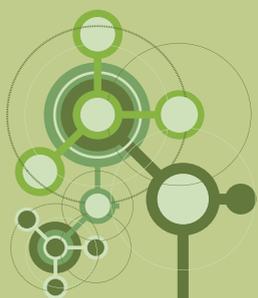
Reconceptualizing public communication to cope with disinformation

(Re)conceptualizar la comunicación pública para hacer frente a la desinformación



Danilo Rothberg

- Livre-docente em Sociologia da Comunicação.
- Bacharel em Comunicação.
- Mestre em Comunicação e Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista(Unesp).
- Professor do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Unesp.
- Diretor Científico da Compós - Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (2023-2025).
- E-mail: danilo.rothberg@unesp.br



RESUMO

A comunicação pública pode facilitar a provisão de pluralidade de perspectivas e informação com contextualização adequada, precisão e confiabilidade. Este artigo tem o objetivo de aplicar a metodologia de revisão sistemática da literatura para reconstituir, em um percurso original, respostas a questões prementes na área. Assim, recuperamos aspectos usuais da conceituação específica no Brasil, indicamos sua contribuição para a formação de identidades democráticas e o enfrentamento da desinformação, e revisitamos e problematizamos suas bases legais, além de sugerir aperfeiçoamentos cabíveis.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO PÚBLICA • ACESSO À INFORMAÇÃO • ASPECTOS LEGAIS • DESINFORMAÇÃO.

ABSTRACT

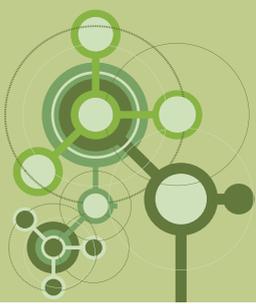
Public communication can facilitate the provision of a plurality of perspectives and information with adequate contextualization, accuracy, and reliability. This study aims to apply a systematic literature review to reconstitute answers to pressing questions in the area in an original way. Thus, this study recovered common aspects of the specific conceptualization in Brazil, indicated its contribution to the formation of democratic identities and the fight against disinformation, revisited and problematized its legal bases, and suggested appropriate improvements.

KEYWORDS: PUBLIC COMMUNICATION • ACCESS TO INFORMATION • LEGAL ASPECTS • DISINFORMATION.

RESUMEN

La comunicación pública puede proveer una pluralidad de perspectivas e información con una contextualización, precisión y confiabilidad adecuadas. Este artículo tiene como objetivo aplicar la metodología de revisión sistemática de la literatura para reconstituir, de manera original, respuestas a preguntas urgentes en el área. Así, recupera aspectos comunes de la conceptualización específica en Brasil, señala su contribución a la formación de identidades democráticas y al enfrentamiento a la desinformación, y revisa y problematiza sus bases jurídicas, además de sugerir mejoras oportunas.

PALABRAS CLAVE: COMUNICACIÓN PÚBLICA • ACCESO A LA INFORMACIÓN • ASPECTOS LEGALES • DESINFORMACIÓN.



INTRODUÇÃO

A provisão de uma pluralidade de perspectivas e de informação com contextualização adequada, precisão e confiabilidade é vital para que uma democracia tenha força. A qualidade da Comunicação Pública (CP), em suas várias definições, depende da capacidade de assegurar tal provisão. Seja ela originada em mídias industriais adotem padrões éticos que preservem o equilíbrio e a diversidade de visões, emissoras de radiodifusão pública, movimentos sociais, organizações do terceiro setor ou governos, a CP assume centralidade quando se espera que a construção da cidadania e a formação da opinião pública ocorram com autonomia, liberdade e, sobretudo, sejam baseadas em dados corretos.

Apesar de essa breve apreciação normativa se sustentar em extensas teorizações, os fundamentos das práticas de CP assim idealizadas nem sempre são elucidados adequadamente. Assim, cabe refletir acerca de questões importantes no contexto, que incluem: qual é a especificidade da CP no Brasil? Qual é seu papel na legitimação da democracia como via pacífica de resolução de conflitos? Há espaço para aperfeiçoamento de sua sustentação legal no contexto brasileiro?

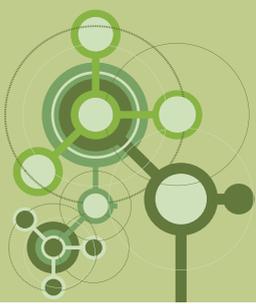
Este artigo tem o objetivo de indicar respostas a essas três questões, em um percurso original que revisita a diversidade de conceitos imprescindíveis à compreensão do tema presentes na literatura especializada, e propõe indagações e ponderações que buscam instigar reflexões pertinentes. Por meio da metodologia de revisão sistemática da literatura, recuperamos aspectos usuais da conceituação de CP, tal como ela vem sendo desenvolvida no Brasil (seção 2); indicamos como a comunicação pública pode contribuir para a formação de identidades democráticas e o enfrentamento da desinformação (seção 3); e revisitamos e problematizamos as bases legais da CP no Brasil, além de sugerir aperfeiçoamentos cabíveis (seção 4).

A importância do artigo está em esclarecer por que razões a comunicação pública pode representar, em especial no contexto político e social brasileiro, uma das mais promissoras formas de enfrentamento à desinformação sobre políticas públicas, além de sugerir práticas cabíveis e refletir sobre como pode ser melhorada.

CONCEITO E NORMATIVIDADE DA CP NO BRASIL

Textos fundamentais sobre a comunicação pública no Brasil publicados a partir de meados dos anos 2000 tiveram, em parte, como pano de fundo a exigência de enfrentamento dos desafios teóricos e práticos trazidos pela redemocratização após 1985 para a construção de parâmetros de atuação de comunicadores nos setores usualmente considerados produtores de CP (sem prejuízo de outras inclusões, dependendo da ótica de estudo), quais sejam: mídias industriais; radiodifusão pública; terceiro setor e movimentos sociais; governos. É o caso, por exemplo, das coletâneas organizadas por Oliveira (2004), Duarte (2009) e Kunsch (2011).

Essas obras centrais foram seguidas por outras, que passaram a descrever casos de implementação bem ou malsucedida dos princípios desenvolvidos em resposta à necessidade de afirmação da CP no Brasil democrático. É o caso, por exemplo, de Marques e Matos (2011), Matos (2013), Weber, Coelho e Locatelli (2017) e Matos e Gil (2019). Trata-se de literatura volumosa, que caracteriza exaustivamente a teoria e a prática da CP no contexto específico de um país que vivencia obstáculos decorrentes de uma cultura política de elevada apatia e descrença nas instituições democráticas, em níveis que se destacam na América



Latina e mesmo mundialmente, conforme demonstrado pelas sondagens Latinobarómetro² e World Values Survey³: entre 49 países de todo o planeta, o Brasil é o que exibe o quinto menor índice de confiança no governo; em toda a América Latina, é o país que exibe o menor índice de satisfação com a democracia.

Esse percurso teórico é complexo e tem sido mantido vivo por dezenas de dissertações e teses nos programas de pós-graduação nas ciências sociais aplicadas e humanidades no Brasil, disponíveis nos repositórios online das instituições de ensino e pesquisa. A revisão desse vasto material está além dos propósitos deste artigo, e assim resumimos em poucos parágrafos, em benefício da continuidade do raciocínio, as características da CP sob a normatividade proposta pela literatura brasileira.

Trata-se de uma comunicação que não é refém da propagação planejada de interesses particulares, sejam eles de grupos políticos ou elites econômicas, ao mesmo tempo disfarçando-se de comunicação de interesse público. Essa expressão – interesse público – não é de apreensão pacífica, mas pode ser usada como equivalente, em linhas gerais, ao interesse coletivo no sucesso de políticas públicas que busquem justiça social e sejam capazes de reduzir as enormes desigualdades sociais, econômicas e políticas nos campos de saúde, educação, trabalho, previdência social etc. Nesse contexto, por definição, a CP deve, primordialmente, dar visibilidade aos meios de acessar serviços públicos que busquem a justiça social nas diversas áreas de políticas públicas, objetivando o atendimento dos direitos sociais previstos no Capítulo II da Constituição brasileira.

É uma comunicação que permita a construção de esferas públicas, nas quais as diversas perspectivas em jogo no cenário de luta política estejam representadas com igualdade, fidedignidade e contextualização adequada; que proporcione a expressão e a visibilidade necessárias às variadas demandas existentes na sociedade, de modo a favorecer o diálogo ético e respeitoso entre os numerosos atores; que faça jus à complexidade da gestão pública, de modo a caracterizar os dilemas e desafios envolvidos na realização de diagnósticos de ação, na determinação de critérios de eficiência, eficácia e efetividade diante das diferentes expectativas dos vários segmentos sociais, na avaliação precisa de resultados e implementação de correções de rota etc. Trata-se, além disso, de uma comunicação que não faça mera propaganda política de governos e mandatários, baseada em recortes específicos e linguagem sedutora.

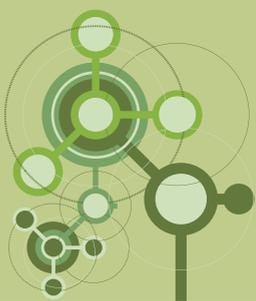
Proporcionar condições para o diálogo entre o poder público e os cidadãos também se inscreve entre as tarefas da CP, segundo a literatura produzida no Brasil. Implementar formas sistemáticas para incentivar a expressão pública, receber as opiniões de indivíduos e setores sociais, proporcionar transparência às posições então manifestadas e às ações adotadas em resposta seriam outras obrigações. Ferramentas oficiais de consulta pública vieram ao encontro dessa demanda social, tais como o Portal E-democracia⁴, produzindo resultados promissores, conforme Rossini (2015), mas a popularização das redes sociais a partir de 2006 sugeriu que o efeito de robôs, filtros-bolha e câmaras de eco para a democracia poderia ser bastante negativo, contribuindo para o acirramento de polarizações e a ascensão do populismo autoritário, conforme Norris e Inglehart (2018), fenômenos que ocorreriam, inclusive, no Brasil, onde também têm se constituído como objeto de dissertações e teses.

Inclusive, por causa da exigência de fixar uma normatividade para a comunicação pública no Brasil, na expectativa generalizada de que a CP seja capaz de trazer uma contribuição fundamental à consolidação democrática no país, uma influência frequente sobre as reflexões é a perspectiva habermasiana, em elaborações teóricas que situam a CP como fonte para subsidiar a participação política em instâncias de deliberação, conforme o cenário caracterizado por Marques (2009). Essa incidência se revelou particularmente frutífera em função do imperativo de pensar propostas de contribuição da CP para a dinamização das experiências de democratização do acesso à decisão pública – comitês, conselhos municipais gestores de políticas públicas,

2 Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. Acesso em: 26 ago. 2024.

3 Disponível em: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV7.jsp>. Acesso em: 26 ago 2024.

4 Disponível em: <https://edemocracia.camara.leg.br/>. Acesso em: 28 ago. 2024.



orçamento participativo etc – que se multiplicaram com a descentralização administrativa promovida pela Constituição Federal de 1988, conforme Avritzer (2012).

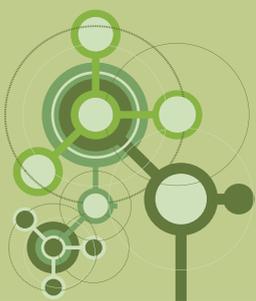
Miola e Marques (2017) colocam em questão se a origem da comunicação pública realmente a define, já que a natureza do conteúdo (como atende ao interesse público), o veículo empregado e o público-alvo são critérios igualmente essenciais, determinando as dimensões de transparência, *accountability* e prestação de serviços. Mas, sob qualquer uma de suas características, parece estar em questão um conceito essencialmente nacional de CP.

Com frequência, a expressão é usada em língua inglesa como mero equivalente a meios de comunicação de circulação em geral, ou mídias de massa – ainda que o uso de “massa” tenha sido cada vez mais problematizado no percurso de sofisticação das teorias da comunicação e sob o impacto das tecnologias, conforme Proulx (2010). Para ficar apenas no caso de enciclopédias, temos Kaid e Holtz-Bacha (2018) e McQuail (2015), que se referem à CP sobretudo como comunicação de circulação geral entre a sociedade que assegure as liberdades de expressão e informação. Pontualmente, a CP ainda comparece nesses trabalhos em duas frentes: como sinônimo do serviço prestado por emissoras de radiodifusão pública e como sinônimo de comunicação democrática que favorece a articulação e a expressão de interesses em direção aos governos eleitos e a prestação de contas deles para a sociedade.

A normatividade da comunicação pública, tal como é caracterizada no Brasil, que indica a relevância da preservação do interesse público para a consolidação democrática contra a captura privada da comunicação de massa por interesses econômicos e políticos e contra o uso instrumental da comunicação proveniente de governos para fins de propaganda política, parece não estar explicitamente referida nos usos da expressão na literatura internacional em inglês. A literatura sugere que outros países eventualmente se aproximam mais do Brasil: conforme Haswani (2010), a CP tal como é pensada na Itália se assemelha às expectativas de seu papel no Brasil redemocratizado, o que indica a necessidade de estudos comparados.

A tais estudos caberia, inclusive, refletir sobre as possíveis razões da diferença que tem levado a literatura, no Brasil, a buscar incansavelmente a especificidade normativa da CP. É possível que, em países nos quais não ocorreram interrupções do regime democrático, a percepção de que a comunicação que circula na sociedade deve ter natureza pública não encontrou momentos nos quais sua relevância para a manutenção da centralidade da democracia na vida política tivesse sido questionada, podendo, assim, se projetar ao longo do tempo como pano de fundo da vida pública. Disso decorreria, inclusive, a manutenção de serviços públicos de radiodifusão livres de interferência governamental como fator constante nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, com muitas diferenças de escala e financiamento, mas ainda assim atuantes na produção de conteúdo relevante (Rothberg, 2011). Obviamente, a manutenção do interesse público da comunicação foi abalada muitas vezes naqueles países, sendo o escândalo do grampeamento de telefones pela imprensa britânica talvez o fato recente mais contundente, pois repercutiu ao redor do planeta (Carlson; Berkowitz, 2014). Mas o pano de fundo democrático teria permanecido uma constante, tornando, possivelmente, não tão urgente a necessidade de afirmação contínua do caráter público da comunicação de circulação geral entre a sociedade.

Entre os vários aspectos normativos que revisamos, cabe refletir mais detidamente acerca da tarefa da CP de afirmar o caráter fundamental, para a vida democrática, e diante de um contexto caracterizado pela desinformação, de instituições públicas responsáveis pela oferta de serviços nas áreas de saúde, educação, previdência social etc que atendem os direitos sociais previstos constitucionalmente. Esse é o foco da próxima seção.



COMUNICAÇÃO PÚBLICA, IDENTIDADES DEMOCRÁTICAS E DESINFORMAÇÃO

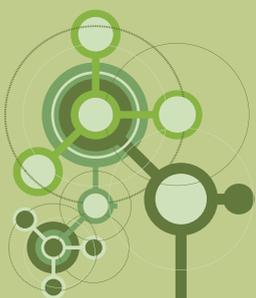
A normatividade da CP inclui a premissa de que a comunicação pública deve contribuir para a criação e o fortalecimento de identidades democráticas. É verdade que não é simples a tarefa de definir o que vêm a ser tais identidades. Diferentes ramos do conhecimento nas ciências humanas, sociais e sociais aplicadas fundamentam análises distintas.

Muitos trabalhos se debruçam sobre as identidades antidemocráticas ou fascistas, sendo o estudo clássico de Adorno (2019) uma referência fundamental. Indivíduos fascistas têm dificuldade de reconhecer as demandas alheias, ou até mesmo de supor que possa haver alguma legitimidade nelas. Eles exibem a necessidade de separar 'nossas' vontades, justas porquanto formadas no seio da família e da moral, das vontades dos outros, que vêm de fora e não têm a menor capacidade de entender as razões de nossa superioridade moral. "Do ponto de vista psicológico, os indivíduos desse tipo se caracterizam por sua rigidez [...] na consideração para com o outro, pela frustração e falta de distanciamento crítico em relação a si mesmos, pela frieza nas relações interpessoais", segundo a releitura de Haber (2014, p.355). Se não se deve depositar sobre a CP todas as expectativas pela desconstrução de identidades fascistas, dada a complexidade do fenômeno, ao menos se pode pensar em alguma contribuição positiva.

Assim, se a política democrática "consiste em domar a hostilidade e tentar neutralizar o antagonismo que existe nas relações humanas", segundo Mouffe (2003, p.15), a CP deveria contribuir para o posicionamento, como construção do Brasil que se configurou constitucionalmente após a redemocratização da relevância das instituições públicas responsabilizadas legalmente pelo atendimento de direitos sociais. Isso requer situar tais instituições como necessariamente submetidas ao escrutínio democrático, abertas à avaliação por procedimentos democráticos. Os cidadãos deveriam ser encorajados a se reconhecer como detentores de direitos não somente na condição de titulares dos serviços que as instituições públicas prestam, mas também deveriam ser incentivados ao exercício de identidades especificamente como titulares dos direitos de avaliar a qualidade das políticas públicas das quais resultam aqueles serviços e, principalmente, de serem consultados regularmente sobre a capacidade de tais políticas atenderem ou não às suas necessidades, além de participarem, em esferas deliberativas adequadas, da formulação, do controle da execução e da avaliação das políticas e serviços.

E, se a "prática política numa sociedade democrática não consiste na defesa dos direitos de identidades pré-constituídas, mas antes na constituição dessas identidades mesmas, num terreno precário e sempre vulnerável", conforme Mouffe (2003, p.14), a missão da CP seria intervir na dinâmica da legitimação da democracia como sistema político escolhido como via de resolução de conflitos, criação e manutenção de políticas públicas destinadas à obtenção de justiça social no contexto dos direitos de cidadania inscritos na Constituição. Uma missão assim pensada levaria à disseminação da percepção de corresponsabilidade entre poder público e cidadãos pela elaboração, execução e avaliação de políticas.

E uma forma de a CP intervir nesse sentido viria, segundo aspectos trazidos pela literatura nacional sobre o tema, de sua construção com pluralidade, equilíbrio, contextualização adequada, precisão e confiabilidade, conforme o ponto de partida deste artigo. Uma atuação assim construída da CP no Brasil favoreceria a transparência do Estado democrático assentado sobre suas atribuições constitucionais de garantia de direitos sociais e tenderia a facilitar a percepção do poder público pelos cidadãos como meio de justiça social, confrontando visões individualistas mais suscetíveis ao surgimento da descrença na democracia e da desconfiança dos governos. Assim, a fim de favorecer a criação de identidades democráticas, a CP deveria ser explorada a fim de ganhar proeminência como fonte de informações sobre o atendimento de direitos, conforme Haswani (2010), que sugere que o Estado brasileiro deixa de cumprir uma missão constitucional quando não informa as características das políticas públicas que executa para assegurar direitos previstos legalmente. Ao não desenvolver políticas adequadas de



comunicação e informação pública, o Estado brasileiro renunciaria à missão de contribuir com a formação da opinião pública sobre a adequação ou não de tais políticas.

Essa atribuição, em especial, tornou-se ainda mais relevante no cenário da desinformação instalado após 2020 sobre a pandemia de covid-19. Trata-se de uma obrigação afirmada inclusive pelas instituições do sistema das Nações Unidas, como a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). Ou seja, se antes da pandemia, o Sistema Único de Saúde (SUS), para ficar no exemplo da área da saúde no Brasil, já deveria ter consolidado seu papel constitucional na disseminação de informações corretas sobre procedimentos, tratamentos etc, sobrepondo-se à difusão de dados incorretos ou simplesmente imprecisos de procedência questionável, a emergência trazida pelo novo coronavírus situou o SUS como fonte necessária para enfrentar o cenário da desinformação sobre a infecção.

O exemplo da saúde pública é apenas um entre vários nos quais a comunicação pública deve assumir função relevante. Mas ele se torna emblemático na contemporaneidade, quando a CP deve incidir justamente sobre o cenário da desinformação. A CP poderia influenciar, no caso brasileiro, a construção do reconhecimento do SUS como fonte de informações situando o poder público como garantidor de direitos sociais, além de incidir sobre a formação de identidades cooperativas, fundadas exatamente sobre tal reconhecimento. A cooperação, na saúde pública, implica também que a CP inclua o chamado à ação necessária para respeitar os direitos dos outros de não serem vítimas de doenças que podem ser combatidas por vacinas.

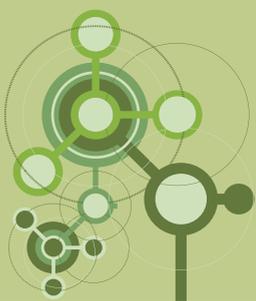
Mihelj *et al.* (2024) reúnem diversas recomendações para a prática da comunicação pública por gestores na área de saúde, que podem ser adaptadas para outras áreas de políticas públicas. Em comum, as diversas áreas devem estar alerta para o fato de que as decisões sobre linhas de ação envolvem escolhas de valores que deveriam ser efetuadas incluindo-se ampla consulta com toda a sociedade. Os comunicadores não podem negligenciar o fato de que são decisões pelas quais os líderes políticos terão de assumir responsabilidade. Assim, eles devem buscar evitar que tais escolhas sejam politizadas, porque isso pode minar a confiança nas políticas adotadas.

A comunicação de processos de produção e coleta de dados que basearão as políticas públicas deve fortalecer a imagem de autonomia e transparência dos órgãos públicos que lideram o percurso. Deve estar visível a integridade do processo científico de coleta, análise de informação e formulação de indicadores de desempenho.

Em particular no campo da saúde, mas também nas demais áreas, os comunicadores devem se antecipar à possível contestação política das políticas públicas em construção ou adoção. É necessário prever cenários de contestação e falta de apoio de setores sociais, gerando conhecimento para aperfeiçoar os canais de comunicação para gestão de crises.

Cabe, também, desenvolver relações de cooperação com organizações de mídia, garantir que as perguntas de jornalistas nunca fiquem sem resposta e facilitar o acesso de jornalistas a especialistas com conhecimentos adequados, além de apresentar estratégias de enfrentamento da desinformação. Tais estratégias deverão coordenar diferentes atores; que deverão manter-se alerta e reativos para quando a desinformação vier de canais oficiais; evitar amplificar a desinformação inadvertidamente quando respondê-la de maneira explícita; prestar especial atenção às comunidades mais vulneráveis à desinformação; e interagir com comunidades de diferentes afiliações políticas, ideológicas e religiosas.

Os aspectos da normatividade que recuperamos até aqui se sustentam em uma breve revisão da literatura especializada. Agora, cabe rever qual é o suporte legal para eles no Brasil e indicar aperfeiçoamentos possíveis.



SUSTENTAÇÃO LEGAL E APERFEIÇOAMENTOS

Como reconhecido pela literatura especializada (Haswani, 2010), a Constituição brasileira é econômica nas considerações normativas sobre a comunicação pública, que tende a ser tratada ali em sua relação com a obrigação do Estado de prover informação sobre a gestão pública. Essa é a tônica do inciso XXXIII do artigo 5º, segundo o qual “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (Brasil, 1988).

Os cinco artigos da Constituição, no capítulo V, dedicado à comunicação, se referem à regulação das mídias de circulação geral, de modo a afirmar a ordem legal baseada na “plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social” e com o veto a “toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística” (Brasil, 1988). Não há, nesse capítulo, provisão legal específica à CP.

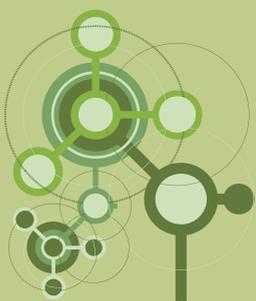
Uma relevante determinação constitucional sobre a CP está no artigo 37, inciso XXII, § 1º, que veda explicitamente seu uso para promoção de governantes: “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (Brasil, 1988).

A disponibilização de informações nos termos do artigo 5º foi objeto da Lei de Acesso a Informações (Lei Federal n.12.527/2011), regulamentada pelo Decreto n.7.724/2012, que, em seu capítulo III, enuncia o que pode ser considerado uma espécie de regulação mínima da comunicação pública, ao menos quando tida em seu aspecto de transparência ativa. Seu artigo 7º determina que “é dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. Tal divulgação inclui informações sobre “programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto” e “respostas a perguntas mais frequentes da sociedade” (Brasil, 2012).

Manuais e guias oficiais foram elaborados pela Controladoria Geral da União (CGU), órgão responsável por zelar pelo cumprimento e fiscalização da Lei n.12.527, com destaque para o Guia de Transparência Ativa (CGU, 2019). Progressivamente, após 2012, Estados e municípios elaboraram dispositivos legais incorporando as determinações da lei federal, em um processo marcado por fatores facilitadores e obstáculos (Batista, 2017).

Conforme explorado pela literatura (Rothberg, 2019; 2014), estudos de organizações multilaterais e referências da ciência política sustentam uma avaliação de que é insuficiente a relação de itens a serem divulgados conforme determina o Decreto 7.724/2012. Segundo esse raciocínio, a normatividade da CP ancorada legalmente no Brasil, ao menos em seu aspecto de transparência ativa, não se caracteriza necessariamente por apresentar uma descrição completa do que e como divulgar e tampouco determina possíveis sanções aos gestores que não cumpram satisfatoriamente o mínimo legal (exceto no caso das violações ao artigo 37 da Constituição, que eventualmente suscitam condenações que podem levar gestores a devolver recursos públicos gastos com promoção pessoal).

Darbishire (2010) indica 14 classes de informações a serem consideradas como padrões ideais de divulgação proativa: 1. Informações institucionais; 2. Informações organizacionais; 3. Informações operacionais; 4. Decisões e atos; 5. Informação dos serviços públicos; 6. Informações sobre o orçamento; 7. Informações sobre reuniões abertas; 8. Tomada de decisão e participação pública; 9. Informações sobre subsídios; 10. Informação sobre contratos públicos; 11. Listas, registros, bases de dados; 12. Informação sobre as informações detidas; 13. Informações sobre acesso a publicações oficiais; 14. Informações sobre a existência do próprio direito à informação.



A Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OAS, 2012, p.16) delinea 17 classes de informações de relevância permanente, incluindo "mecanismos de relatórios e monitoramento relevantes para a autoridade pública, incluindo seus planos estratégicos, códigos de governança e indicadores-chave de desempenho, incluindo quaisquer relatórios de auditoria". O monitoramento deve incluir a avaliação constante da correção e abrangência do próprio conteúdo a ser disponibilizado pelos meios de transparência ativa. Cada setor de governo (secretaria, ministério, departamento etc.) deve produzir e submeter, periodicamente, a um órgão especialmente designado para a tarefa, um roteiro anual com a previsão do que deverá ser divulgado, além de relatórios de avaliação da execução daquele roteiro. Sanções legais devem estar previstas aos gestores que não cumprirem o roteiro.

Já a literatura da ciência política sobre avaliação de políticas sustenta ainda outras classes de informação, como condições sociais, econômicas, políticas e ambientais que conduzem a uma política; raciocínio subjacente a uma política; termos gerais de compromissos, números, estatísticas, projeções e calendários; recursos financeiros e humanos mobilizados; medidas de eficiência (otimização interna), eficácia (resultados objetivos) e eficácia (modificação efetiva de condições anteriores); resultados de pesquisas de satisfação dos cidadãos; e avaliação dos resultados em termos de justiça social e equidade na distribuição dos benefícios (Costa; Castanhar, 2003).

Dado o volume de informações a serem divulgadas pelo poder público no âmbito da transparência ativa como componente central da comunicação pública, as assessorias de comunicação precisam ser qualificadas (Rothberg; Vanzini, 2013). Inclusive porque é própria do saber comunicativo a exigência de inteligibilidade: não basta que os dados estejam disponíveis, também é preciso que estejam embalados em abordagens inteligíveis.

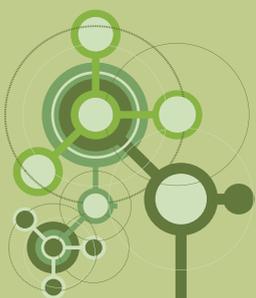
Atuando dessa forma, a CP deveria ser capaz de oferecer um contraponto à desinformação, ao contribuir como meio de educação não formal na construção de identidades democráticas e disseminação de informações adequadas ao exercício dos direitos de informação, comunicação e participação.

Finalmente, cabe salientar que o aperfeiçoamento das instituições públicas na comunicação pública sustentada pelos mecanismos de transparência ativa amparados legalmente deve ser apreciado no contexto das numerosas evidências que associam positivamente transparência de governo e desenvolvimento econômico. A literatura sugere que a existência de meios facilitando a responsabilização de governos funciona como incentivo ao aprofundamento da governança democrática e ao desenvolvimento de capital social, e estes, por sua vez, tendem a favorecer o desempenho da economia (Gundelach, 2015; Bevir, 2009).

A relação se deveria ao fato de que governos transparentes tendem a incentivar o surgimento e a manutenção de relações de cooperação entre os diversos setores sociais, econômicos e políticos, e a cooperação tenderia a otimizar o efeito de investimentos públicos.

Assim, a existência de CP com qualidade não se deve apenas à exigência democrática de assegurar o direito de informação, comunicação e participação, mas também corresponde a evidências empíricas situando-a como vetor de eficiência de governo e desenvolvimento econômico.

Objetivamente, cabe refletir sobre as possibilidades de aperfeiçoamento. As diretrizes curriculares dos cursos de jornalismo e relações públicas (Resoluções nº 1 e 2, de 27 de setembro de 2013, do Conselho Nacional de Educação) não apresentam abordagens específicas sobre o ensino de CP, embora mencionem genericamente seu compromisso com a formação da cidadania. Deve haver espaço para as áreas rediscutirem sua contribuição à formação profissional.



Além disso, profissional e cientificamente, algumas organizações acolhem a CP, tais como a Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública), a Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (Compós), a Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compolítica) e a Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (Aberje). Essas instituições trazem oportunidades de desenvolvimento de pesquisas e práticas profissionais.

A literatura usual da comunicação pública já citada, em particular Duarte (2009), indica que as resistências advindas do clientelismo historicamente entranhado no serviço público brasileiro dificultam o desenvolvimento de práticas que não contrariem o citado artigo 37 da Constituição Federal. Embora faltem pesquisas sobre o tema, não seria descabido sugerir a existência de numerosos relatos pessimistas de assessores de comunicação de governos que são tornados reféns dos anseios do governante de turno por propaganda pessoal e aumento de chances eleitorais. Esse cenário aumenta a responsabilidade de gestores educacionais e associações profissionais e científicas pelo investimento em meios de aperfeiçoamento da CP.

CONCLUSÕES

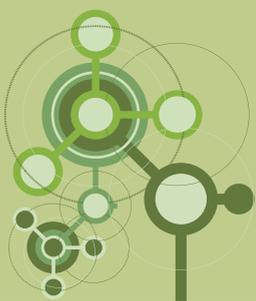
Este artigo teve o objetivo de caracterizar o que pode ser considerado como atributos de qualidade da comunicação pública (CP), em particular no contexto brasileiro e no cenário crescente da desinformação, e indicar formas possíveis de aperfeiçoamento da CP diante das exigências de manutenção da vitalidade das instituições democráticas no país.

Em busca do atendimento desse objetivo, esta pesquisa apresentou um conteúdo dividido em três seções. A primeira seção recuperou aspectos de conceituação e normatividade da CP no Brasil. A CP deve facilitar a construção de esferas públicas com diversidade, igualdade e respeito, nas quais as várias perspectivas em jogo estejam representadas com fidedignidade e contextualização. É uma comunicação que está impedida de fazer propaganda política; em vez disso, deve sustentar o diálogo entre o poder público e a sociedade e subsidiar a participação política em instâncias deliberativas, além de atender o direito à informação sobre políticas públicas, de maneira abrangente e aprofundada.

A segunda seção propôs a comunicação pública como meio de construção de identidades democráticas e combate à desinformação. A CP deve contribuir para projetar a centralidade das instituições públicas responsáveis pela afirmação dos direitos sociais. Os cidadãos devem ser incentivados a assumir o direito de participar das avaliações de qualidade das políticas públicas e ser consultados periodicamente. A CP deve apoiar a legitimação da democracia como via pacífica de resolução de conflitos e ser construída com pluralidade e equilíbrio, além de contextualização necessária.

A terceira seção revisou a sustentação legal da CP no Brasil e indicou aperfeiçoamentos cabíveis. A normatividade da comunicação pública, no país, pode ser considerada insuficiente, diante de padrões indicados por organizações internacionais e literatura pertinente. A CP pode ser aperfeiçoada por meio de práticas profissionais adequadas.

Se os desafios ao aperfeiçoamento da CP no país são enormes, sua relevância para a manutenção da vitalidade democrática, em particular no cenário contemporâneo da desinformação na internet, torna urgente avançar rapidamente. A literatura que revisamos sugere a centralidade da CP para prover informação capaz de enfrentar as vulnerabilidades exploradas por cenários de desorientação planejada ou não. Entre outras vias existentes, como educação para mídia e regulação de mídias sociais, a CP pode constituir um caminho prioritário, justamente porque não bastam cidadãos letrados em mídia e redes reguladas se não houver informação e conhecimento adequados à formação da cidadania amplamente disponíveis online.



AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 e Programa PROBRAL e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (Bolsa de Produtividade – Processo 308530/2022-5 e Chamada Universal – Processo 403634/2021-0), a quem o autor agradece.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W. *Estudos sobre a personalidade autoritária*. São Paulo: Unesp, 2019.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, v.8, p.383-398, 2012. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762012000200006>

BATISTA, Mariana. *A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos*. Brasília, DF: Enap, 2017.

BEVIR, Mark. *Key concepts in governance*. London: Sage, 2009.

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

BRASIL. *Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012*. Regulamenta a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

CARLSON, Matt.; BERKOWITZ, Dan. 'The emperor lost his clothes': Rupert Murdoch, News of the World and journalistic boundary work in the UK and USA. *Journalism*, Thousand Oaks, v.15, n.4, p.389-406, 2014. doi: <https://doi.org/10.1177/1464884913477280>

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Guias e orientações*. Brasília, DF: CGU, 2020. <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/gta-6a-versao-2019.pdf>

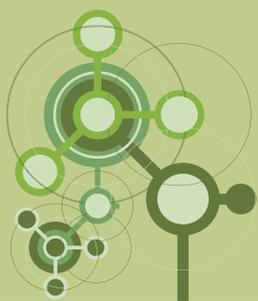
COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Botafogo, v.37, n.5, p.962-969, 2003.

DARBISHIRE, Helen. *Proactive transparency: the future of the right to information?* Washington, DC: World Bank Institute, 2010.

DUARTE, Jorge. *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009.

GUNDELACH, Birte. Economic development and civic engagement in Latin America: a comparative study. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Thousand Oaks, p.1-23, 2015. doi: <https://doi.org/10.1177/0899764015578287>

HABER, Stéphane. Patologias da autoridade: alguns aspectos da noção de "personalidade autoritária" na Escola de Frankfurt. *Princípios*, Natal, v.21, n.36, p.337-360, 2014.



HASWANI, Mariângela Furlan. *A comunicação estatal com garantia de direitos: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*. 2010. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

KAID, Lynda Lee; HOLTZ-BACHA, Christina. *Encyclopedia of Political Communication*. Thousand Oaks: Sage, 2018.

KUNSCH, Margaria Maria Krohling. *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, 2011.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro; MATOS, Heloiza. *Comunicação e política: capital social, reconhecimento e deliberação pública*. São Paulo: Summus, 2011.

MATOS, Heloiza; GIL, Patrícia. *Comunicação, políticas públicas e discursos em conflito*. São Paulo: ECA-USP, 2019.

MATOS, Heloiza. *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA-USP, 2013.

MCQUAIL, Denis. Media Performance. In: MAZZOLENI, Gianpietro. (ed.). *The International Encyclopedia of Political Communication*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2015. pp.1-9.

MIOLA, Edna; MARQUES, Francisco Paulo Jamil. Por uma definição de comunicação pública: tipologias e experiências brasileiras. In: Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compólitica), 7., 2017, Porto Alegre. *Anais [...]*. Porto Alegre: UFRGS, 2017.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v.2, n.3, p.11-26, 2003. doi: <https://doi.org/10.5007/%25x>

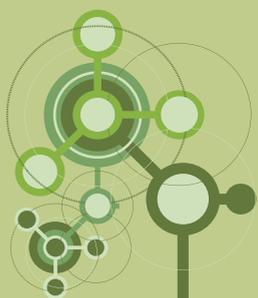
NORRIS, Pippa; INGLEHART, Ronald. *Cultural backlash: Trump, Brexit, and the rise of authoritarian populism*. New York: Cambridge University Press, 2018.

OAS – Organization of American States. *Model inter-American law on access to public information and its implementation guidelines*. Washington, DC: Department of International Law, 2012.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. *Comunicação pública*. São Paulo: Alínea, 2004.

MIHELJ, Sabina *et al.* *Praticando a comunicação eficaz sobre crises sanitárias em tempos de populismo*. Relatório de pesquisa. Loughborough: PANCOPOP, 2024.

PROULX, Serge. Trajetórias de uso das tecnologias de comunicação: as formas de apropriação da cultura digital como desafios de uma 'sociedade do conhecimento'. *Trabalhos em Linguística Aplicada*, Campinas, v.49, n.2, p.443-453, 2010. doi: <https://doi.org/10.1590/S0103-18132010000200008>



ROSSINI, Patrícia Gonçalves da Conceição. O papel do cidadão nas ferramentas de Democracia Digital no Brasil: uma análise do desenho interativo das Comunidades Legislativas do Portal E-Democracia. *Compólitica*, Rio de Janeiro, v.4, n.2, p.135-154, 2015. doi: <https://doi.org/https://doi.org/10.21878/compolitica.2014.4.2.71>

ROTHBERG, Danilo. Transparência ativa em organizações governamentais de sustentabilidade ambiental. *Organicom*, São Paulo, v.16, p.56-68, 2019. doi: <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2019.160442>

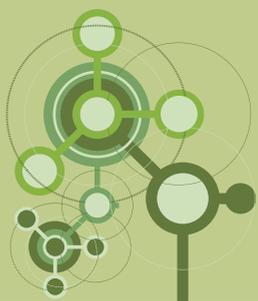
ROTHBERG, Danilo. Democracia digital e redes sociais: Twitter como filtro de informação política. *E-Compós*, Brasília, DF, v.17, p.1-16, 2014. doi: <https://doi.org/10.30962/ec.1023>

ROTHBERG, Danilo. *Jornalismo público: informação, cidadania e televisão*. São Paulo: Unesp, 2011.

ROTHBERG, Danilo; VANZINI, Kátia Viviane da Silva. Contribuições à análise de qualidade do jornalismo na comunicação pública digital. *Conexão: Comunicação e Cultura*, Caxias do Sul, v.12, p.97-113, 2013.

WEBER, Maria Helena; COELHO, Marja Pfeifer.; LOCATELLI, Carlos. *Comunicação pública e política: pesquisas e práticas*. Florianópolis: Insular, 2017.

Artigo recebido em 22.04.2024 e aprovado em 13.08.2024



Reflexões sobre as Tensões do Conceito de Comunicação Pública: Erosão Democrática, Fragmentação da Esfera Pública e Horizontes Comuns

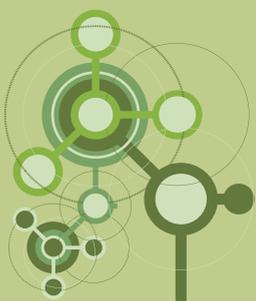
Reflections on the Tensions of the Concept of Public Communication: Democratic Erosion, Fragmentation of the Public Sphere, and Common Horizons

Reflexiones sobre las tensiones en el concepto de comunicación pública: erosión democrática, fragmentación del ámbito público y horizontes comunes



Laura Nayara Pimenta

- Doutora e mestra em Comunicação e Sociabilidade pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora Adjunta do curso de Relações Públicas da Universidade Federal de Alagoas.
- E-mail: lanapi05@gmail.com



RESUMO

Propõe-se uma reflexão sobre os elementos que tensionam o conceito de comunicação pública, a partir de três argumentos centrais: a erosão dos valores democráticos, a fragmentação da esfera pública e a dificuldade de ampliação de horizontes comuns entre os sujeitos. Parte-se da concepção de comunicação pública, como aquela que ocorre na esfera pública e envolve o debate sobre questões de interesse público. Para a discussão ensaística, acionam-se autores como Avritzer, Han, Habermas, Pariser, entre outros.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO PÚBLICA • INTERESSE PÚBLICO • DEMOCRACIA • INFODEMIA • ESFERA PÚBLICA.

ABSTRACT

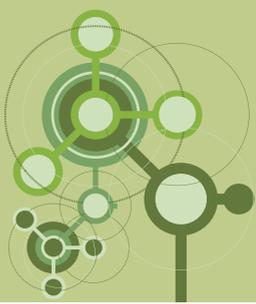
This study proposes a reflection [on the elements that strain the concept of public communication based on three central arguments: the erosion of democratic values, the fragmentation of the public sphere, and the difficulty of broadening common horizons between subjects. We depart from the concept of public communication as that which takes place in the public sphere and involves debate on issues of public interest. The discussion of this essay use authors such as Avritzer, Han, Habermas, Pariser, among others.

KEYWORDS: PUBLIC COMMUNICATION • PUBLIC INTEREST • DEMOCRACY • INFODEMOCRACY • PUBLIC SPHERE.

RESUMEN

Se propone reflexionar sobre los elementos que tensionan el concepto de comunicación pública a partir de tres argumentos centrales: la erosión de los valores democráticos, la fragmentación del ámbito público y la dificultad de ampliar horizontes comunes entre los sujetos. Se utiliza el concepto de comunicación pública como aquel que tiene lugar en el ámbito público e implica el debate sobre temas de interés público. Para la discusión de este ensayo se recurre a autores como Avritzer, Han, Habermas, Pariser, entre otros.

PALABRAS CLAVE: COMUNICACIÓN PÚBLICA • INTERÉS PÚBLICO • DEMOCRACIA • INFODEMOCRACIA • ÁMBITO PÚBLICO..



INTRODUÇÃO

A inquietação para a escrita deste texto surgiu em sala de aula, diante dos questionamentos e dos incômodos dos alunos da disciplina de Comunicação Pública do curso de Relações Públicas da Universidade Federal de Alagoas. Ao apresentar os conceitos de esfera pública, interesse público, *accountability*², transparência e publicidade, fundamentais à noção de comunicação pública como aquela que ocorre na esfera pública e envolve o debate público sobre temas de interesse público, há um debate que precisa ser aberto à participação social, tendo como horizonte a ampliação da publicização das questões da sociedade (Duarte, 2010; Matos, 2009; Matos; Filho, 2016; Weber, 2017). Logo, os alunos indagaram o descolamento de tal concepção da realidade experienciada cotidianamente.

Alinhada com uma perspectiva habermasiana da comunicação pública e acostumada a discutir participação popular, gestão compartilhada, orçamento participativo, entre outras coisas, fiquei incomodada com a constatação dessa distância entre o horizonte normativo do conceito e a realidade vivenciada no cenário contemporâneo. Após anos estudando sobre a temática, senti a necessidade de olhar mais criticamente para a comunicação pública, desvelando as tensões que se apresentam.

Outra motivação para a escrita deste texto se refere à observação da erosão dos valores democráticos no Brasil. Uma série de desafios e eventos evidenciam tal fenômeno. A crescente polarização política, manifestada em acirrados debates e confrontos ideológicos, têm minado a capacidade do sistema democrático de promover diálogos construtivos e consensos, ainda que, como sabemos, em algumas partes do país esses diálogos nunca tenham sido sequer iniciados, quiçá aprofundados. Além disso, episódios de corrupção em larga escala, revelados por operações como a Lava Jato, abalaram a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas. Somados a esses fatores, a ascensão de lideranças populistas (Tatagiba *et al.*, 2022) e o enfraquecimento das instituições de controle e equilíbrio, como o Congresso e o Judiciário (Avritzer, 2021), também alimentaram preocupações sobre a erosão dos princípios fundamentais da democracia.

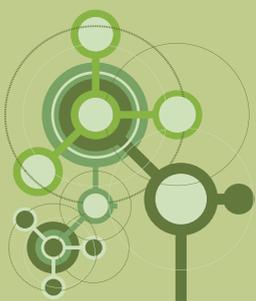
Afinal, como falar de comunicação pública em um cenário de debate público precário? Como aprofundar tal conceito diante da degradação dos valores democráticos que temos vivenciado? Como falar de um interesse público em um país em que prevalece a “privatização do público”³ (Bobbio, 2017)?

Ademais, o crescente individualismo presente em nossa sociedade, a exacerbação do culto de si mesmo, somados à nossa incapacidade de ouvir atentamente o outro, em se colocar no seu lugar (Han, 2022), entre outros fatores, obstaculizam o compartilhamento de horizontes comuns (Mafra, 2022) e a criação de um interesse público, o que, conseqüentemente, enfraquece a dinâmica da comunicação pública.

Diante disso, o presente texto traz uma reflexão teórico-conceitual sobre os elementos que tensionam o conceito de comunicação pública. Para tanto, a primeira seção situa a perspectiva de comunicação pública sobre a qual estamos falando, tendo em vista a polissemia do conceito tanto na literatura nacional quanto na internacional. Na segunda seção, por sua vez, discute-se, a partir de três argumentos centrais – a erosão dos valores democráticos, a fragmentação da esfera pública e a dificuldade de ampliação de horizontes comuns entre os sujeitos – as tensões que o conceito de comunicação pública têm enfrentado. Por fim, são trazidas algumas considerações para reflexões futuras.

2 Para Filgueiras (2011), o conceito de *accountability* representa um horizonte normativo em que permite consolidar uma diferenciação entre o público e o privado, e proporciona formas de gestão pública abertas à participação da sociedade.

3 Veem-se os interesses privados servirem-se da estrutura pública com vistas aos objetivos próprios.



UM CONCEITO DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Não é preciso investigar muito para perceber a polissemia do conceito de comunicação pública, tanto na bibliografia nacional quanto na internacional. Em trabalhos anteriores, identificamos três dimensões que nos permitem elucidar como a comunicação pública é vista: (a) comunicação do poder público “para” e “com” os cidadãos; (b) comunicação pública como espaço de circulação estratégica e conformação de redes de temas de interesse público; (c) comunicação constituída no espaço público e veiculada pela (ou para) a opinião pública, no espectro amplo da sociabilidade (Pimenta, 2015). Cada uma dessas dimensões apresenta limites e possibilidades peculiares, que dizem um pouco sobre a evolução teórica e prática do conceito de comunicação pública e, também, dão a ver como esta se constitui como um complexo de interações específicas e amplas que não se excluem mutuamente, pelo contrário, se permeiam.

A primeira dimensão – comunicação do poder público para e com os cidadãos – é a de uso e entendimento mais corrente no cenário brasileiro, sendo a mais consolidada. O olhar para as estruturas e processos de comunicação do poder público, suas interfaces com os cidadãos, a preponderância do Estado como agente central na produção da comunicação pública, está presente em diversos estudos e manuais da área, como destacam Massuchin *et al.* (2023). Contudo, é na segunda dimensão que nos concentramos neste texto e sobre a qual podemos perceber com mais robustez as tensões.

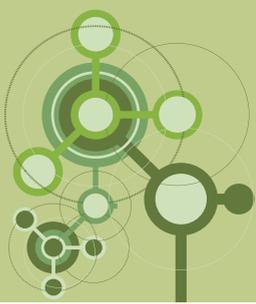
O entendimento da comunicação pública como espaço de circulação estratégica e conformação de redes de temas de interesse público na esfera pública está fortemente embasado na perspectiva habermasiana do processo comunicativo. Tal perspectiva, segundo Marques, Mafra e Martino (2017), abrange uma ideia vinculada a princípios como visibilidade, inclusão, *accountability* e participação nos âmbitos estatal, político, organizacional e midiático.

É importante ressaltar que Habermas (2003, p.92) define esfera pública, ou espaço público, como sendo uma “rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas”. Assim, a esfera pública deve ser pensada como espaço social gerado pela linguagem em uso, como *lócus* da argumentação e do debate. Para Escudero (2015), a esfera pública é a caixa de ressonância da democracia, ao mesmo tempo em que esta é sua força mobilizadora.

Maia (2011) parte da premissa de que o debate conduzido democraticamente entre os sujeitos na esfera pública é o meio apropriado para estabelecer, num dado momento, o que pode ser reconhecido como interesse público ou bem comum, em relação a uma questão específica. Para Arendt (2014), o interesse público denota um projeto político de coexistência fundada no reconhecimento da alteridade. “Esses interesses constituem, na acepção mais literal da palavra, algo que interessa, que se situa entre as pessoas e que, portanto, é capaz de relacioná-las e mantê-las juntas” (Arendt, 2014, p.226).

Considerando esses conceitos fundamentais, Gomes e Maia (2008) afirmam que a natureza da comunicação pública é democrática, não restritiva, não especializada e não excludente. Ela constitui e é constituída pela esfera pública, seu objetivo é a discussão de temas de interesse público e o seu resultado é a formação da opinião pública e o fortalecimento da cidadania. Desse modo, a matéria básica da comunicação pública são “questões, ideias, formulações, problematizações, sugestões provenientes das interações vitais da vida em sociedade” (Gomes; Maia, 2008, p.85).

López (2012), Matos (2009), Escudero (2015), Duarte (2010) e Weber (2017) também consideram que a comunicação pública é aquela que ocorre na esfera pública, através da circulação de temas de interesse coletivo. Para López (2012), seja para construir bens públicos; para influenciar a agenda pública; para se comunicar com entidades estatais e com a sociedade; para construir o significado compartilhado dentro de uma organização ou resultante das interações dos movimentos sociais, é imperativo



que a comunicação pública decorra da movimentação de assuntos coletivos, mesmo que estes sejam representados ou expressos através de indivíduos.

Matos (2009) concebe a comunicação pública como aquela que ocorre na esfera pública e é vinculada a uma ação coletiva sobre questões de interesse público e à promoção de um ambiente de confiança e de cooperação entre os agentes sociais. Escudero (2015), por sua vez, percebe que tal comunicação está profundamente relacionada à defesa dos interesses públicos na esfera pública, tendo um caráter emancipatório e de mudança das relações entre a sociedade civil e o Estado por meio da mobilização coletiva.

Duarte (2010) entende a comunicação pública como aquela que trata do compartilhamento e negociações na procura do atendimento de interesses referentes a temas de relevância coletiva, ocupando-se da viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e à expressão. Para o autor, a ideia-chave da comunicação pública é a de "espírito público", o compromisso de colocar o interesse da sociedade em primeiro plano.

Já Weber (2017, p.23) ressalta "a comunicação pública como instância de defesa e resistência da democracia e o debate público como processo constitutivo da comunicação pública". Para a autora, os temas de interesse público são os norteadores desses debates, tendo potencial para agregar grupos públicos e instituições, de modo organizado ou espontaneamente, em redes de comunicação pública. Esses temas são provocados a partir do poder público, de instituições, sistemas de mídia ou redes de comunicação aptos a criar disputas de opiniões, ações coletivas, mobilizações consequentes, ou não.

Esses são apenas alguns autores que trabalham com a noção de comunicação pública em questão. O que queremos destacar com essas perspectivas é que as ideias de democracia, de debate público, de trocas comunicativas entre os sujeitos que conformam um interesse público, entre outros aspectos trabalhados pelos autores, tão fundamentais para pensar essa concepção de comunicação pública, estão sendo tensionadas por situações que serão abordadas com mais profundidade na próxima seção.

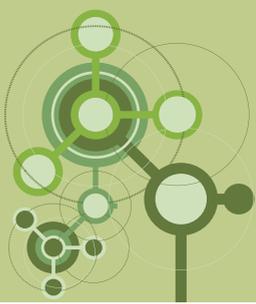
TENSIONAMENTOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO CENÁRIO CONTEMPORÂNEO

Nossas vidas estão cercadas por uma série de crises e tensões que abalam nossa existência. Enfrentamos uma crise econômica persistente, refletida na precariedade do emprego e nos salários insuficientes para uma vida digna. O terrorismo fanático fragmenta nossa convivência, gerando medo constante e justificando restrições às liberdades individuais em nome da segurança. Testemunhamos uma trajetória preocupante em direção à degradação ambiental, ameaçando a habitabilidade de nosso planeta. A perspectiva de guerras devastadoras paira sobre nós como solução para os conflitos. Além disso, estamos imersos em uma esfera de comunicação dominada pela mentira, conhecida agora como pós-verdade.

No caso da perspectiva de comunicação pública apresentada na seção anterior, podemos perceber que alguns fatores indicam tensionamentos das/nas suas estruturas conceituais. Tais tensões giram em torno de três pontos principais: a erosão dos valores democráticos, a fragmentação da esfera pública e a dificuldade de ampliação de horizontes comuns entre os sujeitos.

A erosão dos valores democráticos

Segundo Avritzer (2021), a corrosão dos valores democráticos é um problema global, que tem incidência mais forte nas novas democracias. O autor ressalta que há uma corrosão inédita de tais valores em algumas das democracias mais bem consolidadas, mas também há uma diminuição já conhecida, e significativa, no apoio ao regime nas novas democracias.



Ele demonstra que os países da América do Sul que passaram recentemente por processos de democratização – como o Brasil, em 1988, e a Argentina, em 1983 – raramente ultrapassaram a marca 50% de satisfação dos cidadãos com o regime.

Para Tatagiba *et al.* (2022), desde a crise política aberta em 2014 no Brasil, quando o candidato derrotado à presidência questionou o resultado da eleição, a democracia do país foi projetada, aceleradamente, em um processo de “desdemocratização”. Tal processo resultou no impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2016, na prisão do ex-presidente Lula, em 2018, e na eleição da extrema direita, em 2019.

A ascensão da extrema direita ao poder desnudou o autoritarismo social que, embora acanhado pela redemocratização, persistia na cultura política do Brasil e, também, da América Latina. Tatagiba *et al.* (2022) argumentam que as mudanças nas formas de ativismo permitiram que grupos conservadores e abertamente antidemocráticos disputassem as políticas públicas e a sociedade, seja por meio de novos canais de participação no Estado ou através da pressão exercida nas ruas e nas mídias digitais. Contudo, os movimentos de esquerda ou progressistas perderam os canais de diálogo com o Executivo Federal (Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019⁴) e passaram a atuar sob constantes ameaças, perpetradas pelas novas coalizões no poder nos diferentes níveis da federação, incluindo as forças milicianas. Ataques persistentes, ameaças de morte ou mesmo assassinatos atingiram lideranças de movimentos sociais, de partidos de esquerda e, também, de grupos, organizações e indivíduos publicamente associados à defesa da agenda igualitária. Até mesmo as instituições científicas foram transformadas em inimigas do desenvolvimento e da soberania nacional (Tatagiba *et al.*, 2022).

Para Bucci (2022), a comunicação pública, para merecer o adjetivo de pública, precisa envolver mecanismos inclusivos e abertos à participação, às críticas e às apelações da sociedade civil. Sem essa abertura, ela não será pública no sentido republicano e democrático desse adjetivo. Quando a participação pública é minada, também a comunicação pública e, conseqüentemente, a democracia são minadas.

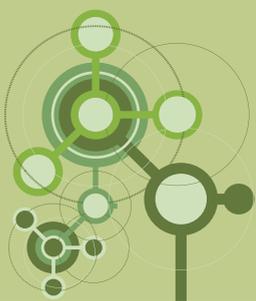
Avritzer (2021) aponta que o caso brasileiro também revela uma relação entre mudanças no poder judiciário e a degradação democrática. Tal mudança está ligada ao fato de que o judiciário, dependendo do desenho por ele adquirido, interfere abertamente nas disputas políticas, removendo governantes e influenciando até mesmo nas eleições, como pode ser observado no caso da Lava Jato de Curitiba. Uma estrutura de poder que deveria estar ligada à ampliação de direitos torna-se parte da polarização política, desequilibrando a democracia em um momento de forte desconfiança no sistema político e na própria democracia.

Além disso, eventos como o 6 de janeiro de 2021, nos Estados Unidos, e o 8 de janeiro de 2023, no Brasil, na visão de Avritzer (2023), revelam que a democracia só funciona quando existe o respeito às regras do jogo político enquanto consenso constitucional, ou seja, se um grupo relevante da população não aceita o consenso constitucional democrático, a democracia se erode no campo da opinião pública.

Para Avritzer (2023), posicionamentos favoráveis ao golpe de Estado ou à intervenção dos militares na política são baseados, no caso brasileiro, em uma construção inacabada de uma cultura democrática incorporada no imaginário da opinião pública, fruto, principalmente, da falta de regulamentação e consolidação dos artigos propostos pela Constituição de 1988.

Como a natureza da comunicação pública é democrática, carece de engajamento cívico, cooperação e participação ampla da sociedade. Quando os valores democráticos se erodem, conseqüentemente tal comunicação também corre graves riscos. É impossível falar em comunicação pública, na perspectiva aqui adotada, fora de um contexto democrático e com bases sólidas.

⁴ Extinguiu conselhos nacionais de políticas públicas e/ou alterou sua composição.



Fragmentação da esfera pública

Um fenômeno estreitamente relacionado à crise da democracia é a fragmentação da esfera pública. Em seus escritos mais recentes, Habermas (2022) aponta que um sistema democrático é prejudicado como um todo quando a infraestrutura da esfera pública já não consegue dirigir a atenção dos cidadãos para as questões relevantes que precisam ser decididas e, além disso, garantir a formação de opiniões públicas concorrentes – o que significa opiniões qualitativamente filtradas.

No entendimento do autor, o avanço das novas tecnologias da informação e comunicação dissolveu fronteiras, mas também gerou a fragmentação da esfera pública. Tal fenômeno está relacionado, principalmente, à “plataformização” dos meios de comunicação, que criou um espaço de comunicação ao lado da esfera pública editorial em que leitores, ouvintes e telespectadores podem assumir espontaneamente o papel de autores e direcionar sua informação para públicos diversos, sem a verificação de ninguém, muito menos sem satisfazer os requisitos de entrada na esfera pública editorial (Habermas, 2022).

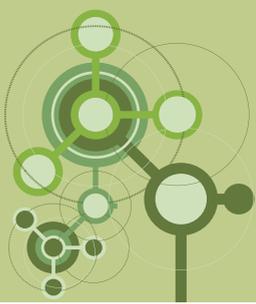
Nessa “esfera pública plebiscitária”, que foi reduzida a cliques de “like” e “dislike”, os usuários empoderados como autores chamam a atenção com suas mensagens em busca de comentários dos leitores e de “likes” dos seguidores. Essa busca conduz à formação de “câmaras de eco autossustentáveis” (Habermas, 2022, p.166), as famosas bolhas personalizadas de informação (Pariser, 2012), que fazem com que nosso mundo e nosso horizonte de experiência fiquem cada vez menores, cada vez mais restritos. Pariser (2012) vê a própria democracia em risco por causa dessa personalização da rede. Os temas relevantes para a sociedade que, contudo, ficam fora do interesse próprio imediato seriam, para o autor, a base e o fundamento da existência da democracia. Entretanto, a personalização da internet leva à desintegração da esfera pública democrática: “nos filtros-bolhas o espaço público – o âmbito no qual problemas comuns são reconhecidos e processados – é simplesmente insignificante” (Pariser, 2012, p.156).

Habermas (2022) também ressalta que essa personalização, essas bolhas, diferem do caráter fundamentalmente inclusivo da esfera pública – e do contraste com a esfera privada – através da sua rejeição de vozes dissonantes e da inclusão de vozes consonantes no seu próprio horizonte limitado e preservador da identidade de supostos conhecimentos, ainda que profissionalmente não filtrados. “De um ponto de vista fortalecido pela confirmação mútua dos seus julgamentos, as reivindicações de universalidade que se estendem para além dos seus próprios horizontes tornam-se fundamentalmente suspeitas de hipocrisia” (Habermas, 2022, p.166, tradução nossa⁵).

Estes espaços parecem adquirir uma intimidade anônima peculiar. Para Habermas (2022), eles não podem ser entendidos nem como públicos nem como privados, mas sim como uma esfera de comunicação que antes estava reservada à correspondência privada, mas que agora é inflada num novo e íntimo tipo de esfera pública. Seria uma espécie de esfera “semipública”, que já não pode ser percebida como um espaço inclusivo que possibilita o debate público e a formação/compartilhamento dos interesses comuns.

Além desses aspectos levantados acerca da personalização das redes, Han (2022) ressalta que, na era das mídias digitais, a esfera pública também é ameaçada pela propagação e proliferação viral de informação, pela “infodemia”. A comunicação acelerada nos priva da racionalidade, mas a democracia é lenta, prolixa e tediosa. Desse modo, a infodemia prejudica de modo massivo o processo democrático, pois argumentos e fundamentações não cabem em tuítes ou memes que se propagam e multiplicam em velocidade viral. A coerência lógica que caracteriza o debate público é estranha à mídia viral. Ademais,

5 No original: From a point of view fortified by the mutual confirmation of their judgements, claims to universality extending beyond their own horizons become fundamentally suspect of hypocrisy.



as informações ultrapassam rapidamente a verdade e esta não lhes pode alcançar. “Está condenada ao fracasso, portanto, a tentativa de, com a verdade, querer lutar contra a infodemia. Esta é resistente à verdade” (Han, 2022, p.30).

Para Han (2022), na era das *fake news*, desinformações e teorias da conspiração, a realidade, com suas verdades factuais, foi extraviada. “Passam a circular, então, informações totalmente desacopladas da realidade, formando um espaço hiper-real. [...] Ao fim e ao cabo, com o desaparecimento das verdades factuais, desaparece também o mundo comum no qual podíamos nos reportar em nossa ação” (Han, 2022, p. 52).

Uma esfera pública fragmentada possibilita que discursos não mediados por alguma instância de aferição da veracidade circulem, influenciando o processo democrático. Ademais, a personalização propiciada pelas mídias sociais digitais acaba minando a formação do interesse público, uma vez que os sujeitos não se colocam em debate com o outro, com o diferente. Com a redução da circulação de temas de interesse público na esfera pública, é difícil falar de comunicação pública na perspectiva aqui adotada.

Dificuldade de ampliação de horizontes comuns entre os sujeitos

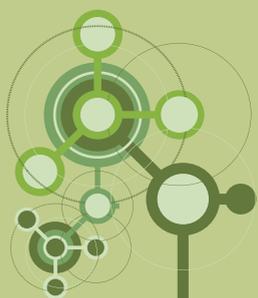
Outro fator que também impacta na comunicação pública é a dificuldade de ampliação de horizontes comuns entre os sujeitos. Han (2022) argumenta que o outro está desaparecendo, e tal desaparecimento significa o fim do discurso. O autor destaca que estamos vivendo um processo de autodoutrinação, que produz infobolhas que dificultam a ação comunicativa, nas quais eu escuto sobretudo a mim mesmo falar. “A atomização e a narcisização crescente da sociedade nos ensurdecem perante a voz do outro. Levam igualmente à perda da empatia. Hoje, cada um presta homenagem ao culto de si mesmo. Cada um perfoma e se produz” (Han, 2022, p. 36).

Para Habermas (2003), a empatia é essencialmente a habilidade de se colocar no lugar do outro, transcendendo as barreiras culturais para compreender modos de vida que inicialmente parecem estranhos e incompreensíveis, e tendo disposição para reagir e interpretar diferentes perspectivas, fator essencial para o debate na esfera pública. Na visão de Han (2022), esse desaparecimento do outro e a incapacidade de ouvir atentamente são responsáveis pela crise da democracia e, acrescento que, conseqüentemente, da comunicação pública. O autor ressalta ainda que, sem a presença do outro, nossa opinião é isolada, doutrinária e dogmática.

Marques, Mafra e Martino (2017) enfatizam que o reconhecimento do mundo do outro deve abarcar não apenas laços afetivos, mas também vínculos éticos e políticos, estabelecendo uma comunicação intrinsecamente ligada ao comprometimento dos sujeitos sociais na construção de um mundo compartilhado. “Nesse mundo partilhado, eu me apresento diante do outro e espero dele compreensão, certa abertura ao diálogo, pois é através dessa relação que as narrativas identitárias se moldam e se expressam, relações de empatia e identificação se estreitam ou são cortadas” (Marques; Mafra; Martino, 2017, p.83).

Mafra (2022), em sua leitura de Arendt, destaca que horizontes comuns só podem ser alcançados pela possibilidade de aparecimento das diferenças, por meio da ação e do discurso, endereçando suas demandas por atualização no/do mundo comum. Contudo, o projeto moderno carrega em seu próprio cerne a forte tendência de apresentar dificuldades à ampliação desses horizontes comuns, principalmente pela busca incessante pelo progresso, que falha em configurar a experiência comum, e pelo atrofiamento do espaço público.

É somente através do diálogo aberto, da conformação de laços de empatia e do reconhecimento mútuo que podemos promover uma comunicação pública essencial para a saúde das nossas sociedades democráticas. Entretanto, como busquei evidenciar nesta seção, muitos têm sido os desafios que indicam uma degradação do conceito de comunicação pública na



perspectiva aqui trabalhada. Autoritarismo, ascensão da extrema direita, violência de Estado, diminuição dos mecanismos de participação social, fragmentação da esfera pública gerada pela personalização das redes, instauração de uma infodemia, narcisização da sociedade, dificuldade em reconhecer e compartilhar com o outro, são apenas alguns fatores de tensão, dentre muitos outros.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Toda investigação se inicia com uma inquietação. Há muito tempo algo já me incomodava ao pensar a comunicação pública como aquela que ocorre na esfera pública e envolve o debate público sobre temas de interesse público, debate este que precisa ser aberto à participação social ativa, tendo como horizonte a ampliação da publicização das questões da sociedade. Isso me parecia algo muito ideal, um horizonte normativo que não reflete a realidade da experiência cotidiana. O questionamento dos meus alunos foi só mais um ponto de atenção, mas o que me moveu à escrita.

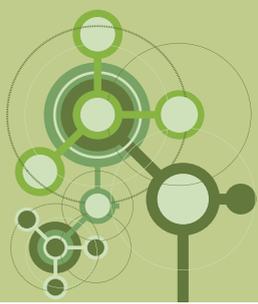
No decorrer do texto, torna-se claro que a crise democrática, a fragmentação da esfera pública e a dificuldade de ampliação de horizontes comuns entre os sujeitos representam sérios obstáculos para a efetivação de uma comunicação pública nos termos aqui colocados. Como Matos (2009) adverte, sem engajamento cívico, sem sentido de cooperação e participação generalizada, sem cultura associativa e expectativa de reciprocidade, sem confiança e solidariedade, mas, talvez, principalmente, sem escolhas racionais como guia da governança, não é possível falar em comunicação pública.

A erosão dos valores democráticos, evidenciada por eventos como a crescente polarização política, a desconfiança nas instituições e a ascensão de lideranças autoritárias em um contexto de descrença nas estruturas democráticas e de fragmentação da esfera pública, obstaculiza a promoção de um debate público inclusivo. Essa fragmentação da esfera pública, impulsionada pelo avanço das tecnologias digitais e pela personalização dos conteúdos, cria bolhas de informações que dificultam a formação de opiniões públicas concorrentes e o compartilhamento de horizontes comuns. Isso compromete a capacidade da comunicação pública de promover a circulação de temas de interesse coletivo e de facilitar o diálogo entre os diversos atores sociais.

Além disso, a dificuldade de ampliação de horizontes comuns entre os sujeitos, decorrente da crescente individualização e narcisização da sociedade, representa um desafio adicional para a comunicação pública. Sem a capacidade de reconhecer e valorizar a perspectiva do outro, torna-se ainda mais difícil construir um interesse público compartilhado e promover a cooperação e a solidariedade na esfera pública.

Diante desses desafios, é fundamental repensar e revitalizar o conceito de comunicação pública, considerando as tensões que se apresentam. Será possível recuperar o engajamento ativo de todos os atores sociais, incluindo instituições governamentais, sociedade civil, mídia e academia, na promoção do debate público e na defesa dos valores democráticos? Conseguiremos alcançar formas inovadoras de comunicação que possam superar as divisões e fragmentações que caracterizam o mundo contemporâneo?

Não tenho respostas prontas e consolidadas para essas perguntas. Na verdade, elas são inquietações que indicam a possibilidade de novas pesquisas na área. Contudo, considerando as pesquisas que tenho desenvolvido nos últimos anos e a experiência em sala de aula, parece-me urgente que nos aprofundemos nas implicações das questões digitais e da plataformização do mundo para a área de comunicação pública, tendo em vista o desenvolvimento de estudos empíricos voltados para as realidades brasileira e latino-americana, que são muito peculiares e completamente distintas daquelas vivenciadas no contexto europeu e norte-americano. Ademais, realizar leituras mais multifacetadas e transdisciplinares da realidade são fundamentais para se pensar essas realidades.



Afinal, construir uma comunicação pública verdadeiramente democrática e transformadora, capaz de promover a participação ativa dos cidadãos na vida pública e de contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, é nosso sonho e nosso objetivo.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 12.ed.rev. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

AVRITZER, Leonardo. Crise da democracia como um processo de desdemocratização: reflexões sobre os casos latino-americanos. In: AVRITZER, Leonardo; CARVALHO, Priscila Delgado de (orgs.). *Crises na democracia: legitimidade, participação e inclusão*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021, p.7-26.

AVRITZER, Leonardo. Esfera pública sem mediação? Habermas, anti-iluminismo e democracia. *Lua Nova*, São Paulo, v.118, p.13-40, 2023. doi: <https://doi.org/10.1590/0102-013040/118>

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: Fragmentos de um dicionário político*. 20ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2017.

BUCCI, Eugênio. O papel da comunicação pública na democracia. In: MEDEIRO, Magno; MAINIERI, Tiago. (orgs.). *Comunicação pública e cidadania: conceitos, desafios e enfrentamentos*. Goiânia: Cegraf UFG, 2022.

DUARTE, Jorge. *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. Rio de Janeiro: Atlas, 2010.

ESCUADERO, Regina. *Comunicação pública - a voz do cidadão na esfera pública: construindo um novo paradigma profissional*. Curitiba: Appris, 2015.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* política da publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, n.84, p.65-94, 2011. doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004>

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. *Comunicação e democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.

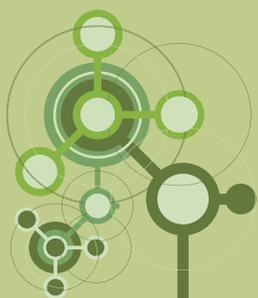
HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. Reflections and Hypotheses on a Further Structural Transformation of the Political Public Sphere. *Theory, Culture & Society*, Thousand Oaks, v.39, n.4, p.145-171, 2022. doi: <https://doi.org/10.1177/02632764221112341>

HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. Petrópolis: Vozes, 2022.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. Propuesta general de comunicación pública. *Strategy & Management Business Review*. Vol. 3(2), pp. 1-17, 2012

MAFRA, Rennan Lanna Martins. As organizações modernas e o contemporâneo: notas para uma leitura comunicacional do presente. *Logos, [s.l.]*, v.28, n.3, 2022. doi: <https://doi.org/10.12957/logos.2021.62436>



MAIA, Rousiley C. M. Em busca do interesse público: tensões entre a argumentação e a barganha. *In*: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. (org.). *Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. p.259-275.

MARQUES, Ângela; MAFRA, Rennan; MARTINO, Luis Mauro Sá. Um outro olhar sobre a comunicação pública: a constituição discursiva de sujeitos políticos no âmbito das organizações. *Revista Dispositiva*, Belo Horizonte, v.6, n.9, p.76-92, 2017. doi: <https://doi.org/10.5752/P.2237-9967.2017v6n9p76-92>

MASSUCHIN, Michele Goulart; QUADROS, Claudia I.; IOSCOTE, Fabia Cristiane; OLIVEIRA, Paula Andressa de. Comunicação Pública na Teoria e na Empiria: aspectos da produção científica brasileira recente. *In*: Anais do 32º Encontro Anual da Compós, 2023, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Universidade de São Paulo, 2023.

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, esfera pública e capital social. *In*: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2ed. São Paulo: Atlas, 2009. p.59-71.

MATOS, Heloiza; FILHO, Jorge Pereira. A participação na comunicação pública: para além do consenso. *In*: Anais do XXV Encontro Anual da Compós, 2016, Goiânia. *Anais...* Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2016.

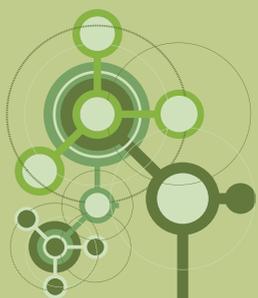
PARISER, Eli. *O filtro invisível o que a Internet está escondendo de você*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

PIMENTA, Laura N. *Comunicação pública, desenhos institucionais e gestão compartilhada: a interlocução entre poder público e cidadãos na proposta da Prefeitura de Belo Horizonte*. 2015. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.

TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Debora Rezende de; LAVALLE, Adrian Gurza; SILVA, Marcelo Kunrath; ABERS, Rebecca. Introdução: participação, ativismos e democracia - uma trajetória contenciosa. *In*: TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Debora Rezende de; LAVALLE, Adrian Gurza; SILVA, Marcelo Kunrath. (orgs.). *Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências*. Porto Alegre: Zouk, 2022. p.11-36.

WEBER, Maria Helena. Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. *In*: WEBER, Maria Helena; COELHO, Marja Pfeifer; LOCATELLI, Carlos (orgs.). *Comunicação pública e política: pesquisa e práticas*. Florianópolis: Insular, 2017.

Artigo recebido em 01.04.2024 e aprovado em 15.07.2024.



Comunicação pública e transparência: questões conceituais para a pesquisa

Public communication and transparency: conceptual questions for research

Comunicación pública y transparencia: preguntas conceptuales para la investigación



Carlos Locatelli

- Doutor em Comunicação e Informação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
- Professor e atual coordenador (2024-2026) do Programa de Pós-Graduação em Jornalismo da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGJor/UFSC).
- Líder do grupo de pesquisa CNPq Núcleo de Comunicação Pública e Política (Nucop).
- Coordenador do Observatório da Comunicação Pública (OBCOMP)
- Jornalista
- E-mail: locatelli.jor@gmail.com



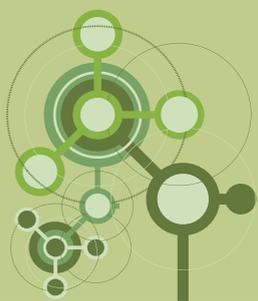
Ana Javes Luz

- Doutora em Comunicação e Informação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPG-COM/UFRGS)
- Diretora Executiva da Pinacoteca do Ceará.
- Coordenadora Institucional do Observatório da Comunicação Pública (OBCOMP).
- Pesquisadora do Núcleo de Comunicação Pública e Política (Nucop) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD)
- Jornalista
- E-mail: anajaves@gmail.com



Caroline Pecoraro

- Pós-doutoranda em Comunicação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)
- Mestre e Doutora em Comunicação pela PUC-Rio.
- Pesquisadora do INCT-DX, do INCT.DD e do Grupo de Pesquisa em Comunicação, Internet e Política da PUC-Rio (COMP).
- Jornalista
- E-mail: carolpecoraro@gmail.com



RESUMO

Este trabalho discute as interpretações predominantes no Brasil sobre comunicação pública e transparência em busca de regularidades, diferenças e complementaridades. Percebe-se nos autores estudados a tendência de ancorar os conceitos às perspectivas participativo-deliberacionistas de democracia e empoderamento da sociedade civil. Nota-se que, ao escolherem um dos conceitos como centrais à abordagem, tendem a considerar o outro dado. Conclui-se que modelagens teóricas que incorporem uma relação conceitual dual podem responder de forma mais robusta a questões que envolvam transparência e comunicação pública.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO PÚBLICA • TRANSPARÊNCIA • DEMOCRACIA.

ABSTRACT

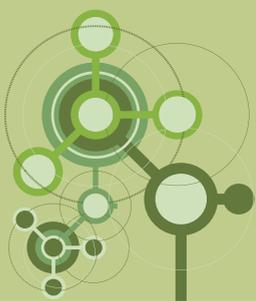
This study discusses the Brazilian hegemonic interpretations of Public Communication and Transparency in search of regularities, differences, and complementarities. Authors tend to anchor the concepts to the participatory-deliberative perspective of democracy and the empowerment of civil society. Furthermore, they tend to take the other as given when choosing a concept as central to their approach. This study concluded that theoretical models that incorporate a dual conceptual relationship can more robustly respond to issues involving Transparency and Public Communication.

KEYWORDS: PUBLIC COMMUNICATION • TRANSPARENCY • DEMOCRACY.

RESUMEN

Este trabajo discute las interpretaciones hegemónicas en Brasil de la comunicación pública y la transparencia en busca de regularidades, diferencias y complementariedades. Existe una notable tendencia entre los autores a anclar los conceptos a la perspectiva participativa y deliberacionista de la democracia y el empoderamiento de la sociedad civil. Además, se observa que al elegir uno de los conceptos como central del enfoque, tienden a dar por sentado el otro. Se concluye que los modelos teóricos que incorporan una relación conceptual dual pueden responder con mayor solidez a cuestiones que involucran transparencia y comunicación pública.

PALABRAS CLAVE: COMUNICACIÓN PÚBLICA • TRANSPARENCIA • DEMOCRACIA.



INTRODUÇÃO

Comunicação pública e transparência são conceitos que conquistaram muito espaço nos campos acadêmico, governamental, tecnológico, mercadológico, jurídico e social nos últimos anos, sobretudo a partir de mudanças legais e do imenso potencial de uso de tecnologias digitais em torno dessas atividades por governos, organizações e cidadãos.

No Brasil, por força legal, especialmente a partir da publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI), em 2011, mas também por requerimentos do mercado, a transparência foi interpretada e incorporada em distintos graus por organizações públicas e privadas, abrindo espaços nas suas estruturas e hierarquias, modificando a cultura organizacional e, de certa forma, atestando o quão democráticas são as práticas, produtos e processos de cada uma.

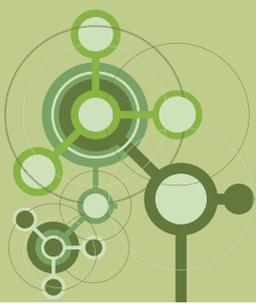
Paralelamente, outro fenômeno semelhante, centrado no conceito de comunicação pública, estava acontecendo sobre os mesmos atores e campos, mas com sementes lançadas um pouco antes, especialmente a partir da década de 1990. Embora do ponto de vista dinâmico tenha o mesmo princípio moral ao da transparência – o dever das organizações apresentarem à sociedade informações sobre os assuntos que potencialmente a afetam –, o florescimento e a disseminação de uma noção particular de comunicação pública no Brasil não decorrentes de imposições legais, mas sim de dois fatores inter-relacionados. São eles: uma efervescente produção acadêmica no campo da comunicação, e a implantação efetiva dessas ideias com a participação de pesquisadores na definição e na gestão das redes de comunicação de governos.

Partindo desses aspectos e das reflexões recentes dos autores deste artigo em torno da temática, expressas especialmente em Locatelli (2023), Weber e Locatelli (2022), Luz (2021), Weber e Luz (2017) e Pecoraro (2018, 2019), o trabalho faz uma revisão de literatura voltada, em grande medida, à produção acadêmica brasileira, investigando a existência de relações entre comunicação pública e transparência, em busca de regularidades, diferenças e complementaridades conceituais.

O artigo está estruturado em três partes, afora esta introdução. Na primeira, discute-se o conceito de comunicação pública, em particular sua inserção na agenda de pesquisa brasileira, e depois procura-se demonstrar como o conceito de transparência pública aparece de forma mais recorrente na literatura brasileira de comunicação pública. Na segunda parte, aborda-se o conceito de transparência pública com foco em suas áreas e ênfases, e depois como no item anterior, investiga-se como o conceito de comunicação pública aparece na literatura brasileira de transparência pública. Por fim, a título de reflexão, o terceiro bloco apresenta proximidades e distanciamentos conceituais entre os conceitos de transparência e de comunicação pública.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Atrelado à teoria democrática, comunicação pública é um conceito passível de interpretação na sociologia, na ciência política e nas teorias da comunicação, servindo a diferentes abordagens teóricas, sendo que sua complexidade surge no momento em que aborda questões empíricas (Weber, 2007). Conforme será visto a seguir, atualmente, na literatura de referência brasileira, o conceito é majoritariamente trabalhado associado à abordagem de temas de interesse público com vistas a promover o debate público, a participação social e a cidadania.



Comunicação pública na agenda de pesquisa brasileira

Uma das referências pioneiras no campo da comunicação, Zémor (2009, p.214) afirma que a comunicação pública “assume diferentes formas ligadas às missões das instituições públicas”, entre elas a de disponibilizar informação, estabelecer relação e diálogo em torno dos serviços públicos, tornar as instituições conhecidas, conduzir campanhas de informação e de comunicação e viabilizar o debate público em torno de processos decisórios.

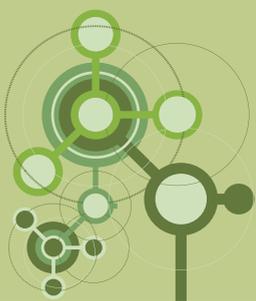
Nessa definição, que predominou por muitos anos na pesquisa brasileira, a aplicação do termo fica restrita à comunicação produzida pelas instâncias oficiais da administração pública, isto é, do Estado. Uma visão mais abrangente encontra-se em Brandão (2009). Para a autora, a comunicação pública pode ser caracterizada a partir das áreas de conhecimento, das atividades profissionais ou das suas funções, podendo ser classificada em: comunicação organizacional (a comunicação no interior das organizações e entre elas e seus públicos); comunicação científica; comunicação da sociedade civil; comunicação do Estado ou governamental; e comunicação política.

Matos (2009; 2011) apresenta uma noção cidadã ao compreender a comunicação pública como um espaço de debate, de negociação e de tomada de decisões instaurado na esfera pública, que exige a participação de todos os segmentos da sociedade (Estado, terceiro setor, mídia, empresas etc.), não apenas como receptores, mas também como sujeitos ativos no processo comunicacional. E entendimentos similares são apresentados por Duarte (2009), Haswani (2011) e Koçouski (2012). Para Duarte (2009, p. 61), a comunicação pública tem como prerrogativa endereçar o processo comunicacional na direção do cidadão, garantindo o direito à informação e à expressão, o diálogo e o estímulo à participação.

Na mesma linha, Haswani (2011, p. 82) defende que a comunicação pública tem o intuito de promover um processo de crescimento civil e social a partir da interação de atores públicos e privados, ativando a relação entre Estado e cidadãos. E Koçouski (2012, p. 92) afirma que a comunicação pública “tem como objetivos promover a cidadania e mobilizar o debate de questões afetas à coletividade, buscando alcançar, em estágios mais avançados, negociações e consensos”.

A associação entre comunicação pública e o exercício da cidadania é o caminho predominante na atualidade brasileira (Liedtke; Curtinovi, 2016). Nesse sentido, a comunicação pública é a instância do debate público que permite mobilizar a comunicação institucional do Estado, a comunicação midiática e a comunicação da sociedade em torno dos temas de interesse público, sendo essas comunicações “capazes de gerar disputa de opiniões, ações coletivas, associações, mobilizações consequentes ou não” (Weber, 2017, p. 29).

Weber e Locatelli (2022) apontam que estudos empíricos relacionados ao conceito comunicação pública enfrentam grandes desafios teórico-metodológicos para sua realização, decorrentes 1) da polissemia do conceito Comunicação Pública e sua disputa no campo acadêmico-científico; 2) dos limites entre Comunicação Pública e comunicação política; 3) da permanente tensão entre as fronteiras dos planos fático e normativo tanto na vida cotidiana dos atores quanto na produção da comunicação sobre essa vida e na sua interpretação pela pesquisa; 4) da heterogeneidade e, talvez, fragilidade dos modelos de análise para dar conta de todas essas dimensões e (e) da dificuldade em estabelecer relações mais sólidas entre resultados de pesquisas e demandas da ciência e da sociedade. Por fim, se é evidente que toda ação de comunicação produzida por um governo democrático é passível de ser classificada quanto a seu inevitável caráter público, Weber e Luz (2017) alertam que é importante “identificar os limites dessa Comunicação Pública, ou seja, sua capacidade de promover o debate público”.



O conceito de transparência pública na literatura brasileira de comunicação pública

Apesar do termo “transparência” aparecer na maioria dos textos referenciados, em alguns casos – Brandão (2009, p. 9 e 19), Curvello (2009, p. 201) e Rolando (2011, p.35) – ele é citado como um substantivo, e não como um conceito, sem referência ao acúmulo teórico e empírico da área, especialmente no que tange à sua verificação nas ações empreendidas por organizações públicas e privadas. Nos textos de Koçouski (2012) e Matos (2009; 2013) o termo transparência não é citado, exceto em Matos (2011), em que a autora destaca que, para Pierre Zémor, transparência é um requisito da boa comunicação das instituições públicas, mas sem apresentar qual entendimento de transparência é adotado para permitir tal assertiva (Matos, 2011).

Haswani (2011), ao discorrer sobre a publicidade do Estado, afirma que publicidade é um componente indispensável no contexto das instituições políticas de regimes democráticos. Haswani (2011) e Weber (2017) se aproximam quando destacam a relevância do debate e da participação cidadã nos processos de oferta de informação. Ainda que não acionem autores ou conceituem transparência pública a partir das teorias democráticas, ou do campo da democracia digital, as autoras reforçam a importância de considerar os beneficiários dessas ações (os cidadãos) e em que medida eles interferem na execução dessas iniciativas.

Silva (2009) reconhece os avanços das democracias contemporâneas na publicização dos seus dados. Para ele, a transparência é a razão para que um Estado mantenha rotinas de publicização de tudo o que é “feito com dinheiro público; de tudo o que é de interesse público e de tudo o que possa afetar o bem público e o patrimônio público” (Silva, 2009, p. 180).

Em Duarte (2009) encontra-se referência sobre que transparência está sendo mobilizada quando ela se relaciona com a comunicação pública. Para o autor, comunicação pública no Brasil é uma expressão que não se especifica como um conjunto de conhecimentos, áreas, profissões ou estruturas, estando mais próxima de “se caracterizar como um etos, uma postura de perceber e utilizar a comunicação como instrumento de interesse coletivo para o fortalecimento da cidadania” (Duarte, 2009, p.60). Nesse sentido, defende que o maior potencial de desenvolvimento dessa comunicação estaria no setor público, ao qual é necessário incorporar o pressuposto da transparência.

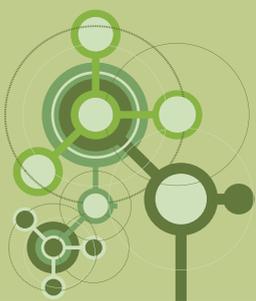
Vale também destacar porque o autor classifica o “acesso” como outro eixo fundamental da comunicação pública. Para ele, a sociedade deve ter facilidade de obter informações, ser estimulada e orientada a buscá-las, a dar sua opinião, a fiscalizar e a influir na gestão pública (Duarte, 2011, p. 132). Esse entendimento permite vislumbrar uma interseção entre as políticas de comunicação pública e de transparência pública, na medida em que relaciona a importância de disponibilizar dados públicos com a necessidade de que os cidadãos sejam estimulados a fazer uso desses dados, o que exige um letramento mínimo.

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Conceito complexo por ser investigado de forma multidisciplinar, transparência apresenta ampla gama de áreas de aplicação, objetos, usos e práticas, e é a partir dessas aplicações que o conceito se delinea e ganha escopo teórico e prático (Pecoraro, 2018).

CONCEITO, ÁREAS E ÊNFASES DA TRANSPARÊNCIA

Transparência é estudada por diversas áreas, da ambiental à de saúde, passando por economia, física, direito, ciência política, administração pública, comunicação, entre outras. Hansen, Christensen e Flyverbom (2015) argumentam sobre a dificuldade de haver uma única conceituação e teorização formal da transparência em razão dessas diferentes roupagens que o termo acaba por adquirir em cada área de estudo. Nas ciências sociais e ciências sociais aplicadas, a transparência se refere a uma



perspectiva pública (transparência pública) e trata da visibilidade e legibilidade por meio de diferentes dispositivos e/ou materiais, sendo um meio para algum fim social desejável, como a responsabilização de funcionários públicos, redução de fraudes e combate à corrupção (Hansen; Christensen; Flyverbom, 2015).

Em comunicação social, o entendimento de transparência está voltado à perspectiva de que objetos ou atividades não são transparentes por si mesmos, mas tornam-se legíveis a partir da mediação, isto é, por meio de ferramentas e canais de comunicação que dão aos representantes um local público para compartilharem as atividades cotidianas de seus governos e para que possam manter a transparência (Chi; Yang, 2010; Hansen; Christensen; Flyverbom, 2015).

Entretanto, há estudos que problematizam essa centralidade dada em todas as áreas à transparência em si ou à sua legibilidade por meio da publicização de informação. Schudson (2020) argumenta que a publicidade não é democrática em si mesma, já que as informações públicas são acessadas com mais facilidade por grupos capazes de monitorar o fornecimento dessas informações. Na mesma linha, Wood e Aronczyk (2020) destacam que toda revelação ocorre de acordo com objetivos, restrições, pontos cegos e rotinas daqueles que as fazem. Dessa maneira, os autores buscam repensar a transparência e a publicidade entendendo que atos de transparência implicam em uma redistribuição do poder comunicativo, mas não uma redistribuição inerentemente igualitária ou democrática.

O CONCEITO DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA LITERATURA BRASILEIRA DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

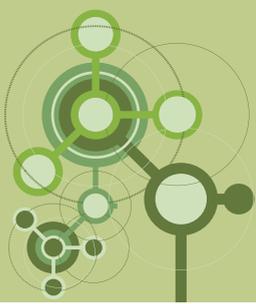
Nos estudos sobre transparência pública analisados encontramos termos e expressões definidores de transparência interligados e que muitas vezes se relacionam ou fazem parte dos aspectos que constituem a comunicação pública. São eles:

- a. preocupação com a abertura informacional: a informação deve ser garantida ao público;
- b. centralidade do cidadão: políticas e ações destinadas ao interesse da sociedade civil, para que haja participação e debate social;
- c. acessibilidade, disponibilidade e publicidade de ações e informações.

No entanto, independentemente de suas designações, a transparência pública sempre se atém aos assuntos sobre os quais se produz informação pública, à extensão e qualidade da informação disponível, e ao público a que é permitido acesso informacional. Sendo assim, “quanto mais extensa e clara a informação disponível, quanto maior o número de pessoas a quem essa informação for disponível, mais transparente será o Estado” (Gomes; Amorim; Almada, 2018, p.5).

Entretanto, as informações oferecidas pelos governantes precisam ser democraticamente relevantes, isto é, não podem se resumir à propaganda positiva ou a passar uma boa imagem pública a respeito de quem as publica (Marques, 2016). Considera-se, portanto, que essas formas de comunicação podem tornar “os governos capazes de tornar públicas informações governamentais que sejam de interesse público, e que antes estavam enclausuradas fisicamente e distantes do olhar e do conhecimento público” (Amorim, 2012, p. 189).

Além dessas perspectivas, estudos empíricos realizados no Brasil também estão demonstrando que a comunicação pública e a transparência são não apenas referências normativas, mas também ferramentas políticas. Em sua pesquisa sobre a relação entre transparência e comunicação, Comel (2021) constatou que, conceitualmente, o acesso a informações deve levar em conta que essas “sejam também informações que permitam aos cidadãos compreender o funcionamento e acompanhar as decisões, assim como avaliar e questionar as políticas públicas implementadas e o uso dos recursos públicos” (Comel, 2021, p. 173). Nesse sentido, segundo a autora, apesar de apresentar falhas, as imposições legais são instrumento efetivo para melhorar



os níveis de transparência, sendo que, nesse processo, em geral há uma correlação positiva entre a comunicação voltada para transparência e a própria transparência.

Kniess (2019; 2021) realizou dois estudos na mesma perspectiva. No primeiro, a partir das experiências da Controladoria Geral da União (CGU), investigou como tipos específicos de comunicação podem contribuir para o avanço da transparência. Nesse trabalho, a autora levanta uma questão: o impacto político-partidário, especialmente na transição de governos, sobre a comunicação pública e a transparência. No estudo de 2021, Kniess investiga como ocorre a formulação de políticas de transparência pública pelo poder legislativo. Analisando a tramitação de projetos sobre transparência na Câmara Federal, a autora aproxima o campo de estudos da política institucional, marcado por assimetrias e jogos de interesse, ao da transparência pública, marcado pela normatividade teórica, avaliando que o campo teórico precisa examinar as políticas de transparência a partir de uma perspectiva mais realista, que significa um reconhecimento de que, entre outros pontos, “a Transparência é, de fato, um recurso político”, e sua compreensão e implantação funciona “como uma política pública qualquer”, envolta por diversos interesses de grupos da sociedade (Kniess, 2021, p. 176).

PROXIMIDADES E DISTANCIAMENTOS CONCEITUAIS

Conforme visto, os conceitos de transparência e de comunicação pública se mostram de fato muito próximos, pois tipificam fenômenos cujo epicentro é a informação, têm o interesse público como referência, manifestam-se em organizações, sua materialidade está em formas discursivas mediadas e seu público é o cidadão. Não obstante, são teórica e empiricamente diferentes.

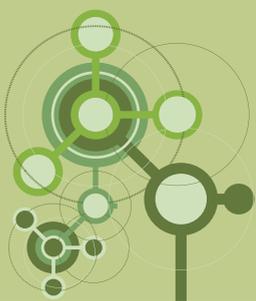
A revisão de literatura no campo teórico da comunicação pública demonstrou que o diálogo com os estudos da transparência ainda é reduzido. Transparência é referenciada, na maioria das vezes, como sinônimo da oferta de informações que justifica e qualifica ações de comunicação, favorecendo também os processos de *accountability*. Se a pesquisa na área da transparência pública tem avançado significativamente no que diz respeito à conceituar teoricamente a transparência, propor requisitos e formatos para oferta e acesso às informações de interesse público, e observar empiricamente as experiências em execução nas democracias, a apropriação desse acúmulo teórico nos estudos de comunicação ainda é restrito.

Na mesma linha, a agenda dos estudos de transparência repete essa restrição: quando trata de comunicação, refere-se a ela de modo simplificado, quase sempre como forma de mediação com grandes públicos, sem tratar do impacto de seus conteúdos, formatos, redes etc.

Fica evidente que transparência e comunicação pública têm um princípio comum: estão ancoradas em questões morais vinculadas ao papel cívico que os atores sociais devem cumprir para o alargamento permanente da democracia, particularmente quanto ao comportamento esperado de indivíduos, organizações e instituições em questões de interesse público. Mas, em adição a isso, enquanto transparência tem forte vinculação legal, sendo uma obrigação passível de sanções administrativas e judiciais, comunicação pública não tem esse desígnio, estando mais dependente da interação entre pressões sociais e a gestão estratégica de imagem pública de cada organização.

Também em comum, os dois conceitos são francamente normativos, de elevada imprecisão, às vezes polissêmicos. Na transposição para situações empíricas, parecem funcionar mais como parâmetros ou gradientes, permitindo mensurar o quanto cada organização é transparente ou sua comunicação é de fato pública em relação ao ideal normativo.

A literatura de transparência parece estar em convergência para uma posição cognitivista de que é necessário suprir informação acessível ao cidadão de modo a garantir seu direito de formar uma posição esclarecida antes e após a tomada da decisão



pública que pode afetá-lo, empoderando-o para alterar ou questionar o curso da decisão, se necessário. Sua mensuração seria definida na forma de qualidade, resultante da disponibilidade, forma de acesso e relevância das informações que faz cada organização envolvida em uma questão de interesse público (ou hipoteticamente diante de todas as questões), considerando seus interesses estratégicos, as exigências legais e as demandas de outros atores sociais que participam da disputa.

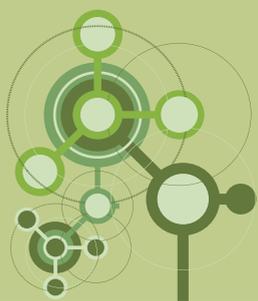
O conceito de comunicação pública também é normativo, mas altamente polissêmico e ainda em franca disputa de sentidos no campo científico e social. Pode-se perceber um movimento de convergência em torno da noção de desenvolvimento da cidadania nas disputas na esfera pública que se constitui nas distintas comunicações produzidas por organizações do estado, do mercado, da mídia, da sociedade civil e dos cidadãos, em distintas mídias e plataformas, em torno de um tema de interesse público.

Constatação importante e promissora é o movimento de alocação de transparência e comunicação pública em perspectivas teóricas e empíricas participativo-deliberacionistas da democracia. Os dois conceitos têm na publicidade requisito para sua manifestação. O que não é visível obviamente não pode ser transparente nem se constitui como comunicação. Mas há especificidades. A transparência requer e se caracteriza pela disponibilidade e acessibilidade à informação. Embora esses requisitos estejam naturalmente nela embutidos, a comunicação pública tem um segundo requisito essencial: a possibilidade de ela mesma contemplar e ser uma arena do debate público. Nesse ponto, vale ressaltar uma diferença: transparência prima pela disponibilidade de informação de qualidade, que pode ser objeto de divulgação a públicos, mesmo que públicos amplos e incertos, embora possa funcionar no varejo, *deliverye on demand*. Já a comunicação pública prima pela entrega de sentidos no atacado, com pacotes cognitivos prontos para consumo e voltados a públicos estrategicamente estabelecidos.

Essa situação explica em boa medida porque a ênfase da materialização da transparência está em dados abertos, embora a teoria da transparência preveja (mas não especifique) a existência de um *drive* de comunicação em seu sentido amplo, com sentidos pré-estabelecidos: qualquer cidadão pode, em tese, consumir informações e formar seu juízo, embora públicos especializados nessa mediação (tais como *experts* e jornalistas) podem e são extremamente relevantes no reempacotamento dos sentidos originais, ou da ausência deles. No caso da comunicação pública, a materialização se dá na forma de produtos de comunicação em toda e qualquer mídia e plataforma, com conteúdo voltado para o interesse público, evidentemente enquadrado pelos interesses estratégicos da organização emissora.

De outro modo, conforme visto, há ainda a emergência de uma corrente empírica de análise dos dois fenômenos que demonstram que a comunicação pública e a transparência também funcionam como ferramentas políticas, quer nas relações internas da política (entre os próprios representantes), quer na relação entre governos e cidadãos. Nesse sentido analítico, a normatividade é relativizada e esses conceitos são compreendidos pragmaticamente como formas de permitir acesso, produzir e destinar informações para os cidadãos, e de conformar a sociedade aos desejos da própria política.

A leitura do conjunto dos autores trabalhados para este artigo ainda permite perceber (mas não há espaço para aqui demonstrar) que o conceito de transparência é mais mobilizado se o pesquisador estiver mais ligado às áreas de administração (em que a ênfase é a mensuração da eficiência organizacional e competência executiva de governos), do direito (direito ao acesso informacional do cidadão sobre governos), da ciência política (aderência ao princípio democrático da transparência), informática (desenvolvimento de produtos e processos para apresentação de dados e acessibilidade), da sociologia (dados e redes sociais) e da comunicação (as formas e linguagens para mediação da transparência). De outro modo, o conceito de comunicação pública é mais mobilizado se o pesquisador estiver locado nas áreas de jornalismo (entendido como a comunicação da imprensa, ou da possibilidade da imprensa em promover visibilidade e debate), publicidade (gestão da imagem da organização), relações públicas (como uma das estratégias de relacionamento com *stakeholders*), da sociologia (sobretudo associada à dimensão política das redes sociais) e da ciência política (como uma comunicação voltada para o aprimoramento dos processos democráticos).



Por fim, a principal conclusão do estudo é a de que, ao escolher um dos conceitos como central à abordagem, os autores tendem a ignorar, simplificar, generalizar ou entender o outro como dado, estanque. Tal procedimento pode ser necessário para simplificar os modelos analíticos, mas pode evidentemente reduzir o potencial de compreensão da realidade a partir do próprio modelo. De fato, os conceitos de transparência e comunicação pública em seus sentidos fortes, quando ancorados em uma perspectiva participativo-deliberacionista e de empoderamento da sociedade civil, parecem ser indissociáveis. Trata-se, efetivamente, de conceitos complementares de um fenômeno social amplo (a dinâmica das decisões públicas), partes de uma mesma cadeia de produção social de sentidos, em que até o momento a transparência parece ser mais perceptível da “porteira para dentro” das organizações e a comunicação pública “da porteira para fora”, com a licença poética da metáfora do interior do Brasil. Mas mesmo essa metáfora é incompleta. Mais seguro parece pensar a relação como simbiose: teoricamente, um conceito/fenômeno não pode exercer sua plenitude sem considerar o outro, sob risco de se produzir resultados de pesquisa pouco robustos. Uma modelagem teórica que incorporasse essa natureza dual talvez pudesse responder com mais segurança ao que de fato interessa à sociedade: o quanto cada organização é transparente e se faz ou não comunicação pública.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira. *Democracia e internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras*. 2012. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

BRANDÃO, Elizabeth P. Conceito de Comunicação Pública. *In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 1-33.

CHI, Feng; YANG, Nathan. Twitter in Congress: Outreach vs Transparency. *Munich Personal RePEc Archive (MPRA)*, Munich, n. 24060, 2010. Disponível em: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/24060/>. Acesso em: 9 set. 2024.

COMEL, Naiza. *Transparência na casa do cidadão: uma avaliação dos websites de prefeituras da região sul do Brasil*. 2021. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

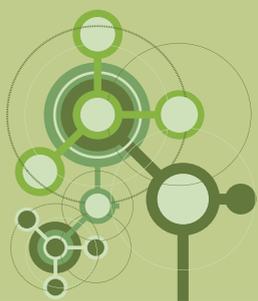
CURVELLO, João José Azevedo. A dimensão interna da comunicação na administração pública. *In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 201-213.

DUARTE, Jorge. *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. *E-compós*, Brasília, DF, v.21, n.2, 2018.

HANSEN, Hans Krause; CHRISTENSEN, Lars T.; FLYVERBOM, Mikkel. Introduction: logics of transparency in late modernity: paradoxes, mediation and governance. *European Journal of Social Theory*, Thousand Oaks, v. 18, n.2, p. 117-131, 2015.

HASWANI, Mariângela F. Comunicação Pública 360 graus e garantia de direitos. *In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, 2011.



KNIESS, Andressa Butture. *Comunicação pública e transparência governamental em redes sociais digitais: o caso da Controladoria-geral da União (CGU)*. 2019. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

KNIESS, Andressa Butture. *Como os deputados federais compreendem a ideia de transparência pública? Um estudo sobre a produção legislativa brasileira entre 2003 e 2018*. 2021. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

KOÇOUSKI, Marina. *Comunicação pública: construindo um conceito*. In: MATOS, Heloiza (Org.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA-USP, 2012.

LIEDTKE, Paulo; CURTINOVI, Jéfferson. *Comunicação Pública no Brasil: passado, presente e futuro*. *Comunicação Pública*, [S. l.], v.11, n.20, 2016. Disponível em <http://journals.openedition.org/cp/1171>. Acesso em: 9 set. 2024.

LOCATELLI, Carlos. *Transparência em organizações: modelo dinâmico para pesquisa empírica*. *Humanidades e Inovação, Tocantins*, v. 10, n.9, p. 120-129, 2023.

LUZ, Ana Javes Andrade da. *Comunicação pública e memória comunicacional: revelações e apagamentos sobre o governo da presidenta Dilma Rousseff*. 2021. Tese (Doutorado em Comunicação e Informação) – Faculdade de Comunicação e Biblioteconomia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil. *Ciberpolítica: recurso eletrônico*. Salvador: EDUFBA, 2016. (Coleção Cibercultura).

MATOS, Heloiza. *Comunicação pública, esfera pública e capital social*. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 59-71.

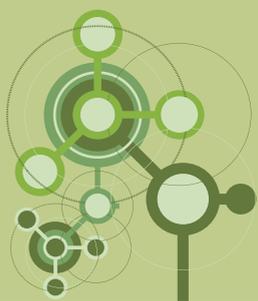
MATOS, Heloiza. *A Comunicação Pública na perspectiva da teoria do reconhecimento*. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). *Comunicação Pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, 2011.

MATOS, Heloiza; GIL, Patrícia. *Alternativas ao conceito e à prática da comunicação pública*. *Revista Eptic Online*, São Cristóvão, v.15, n.2, p.12-27, 2013.

PECORARO, Caroline. *Comunicação e transparência: o Facebook das prefeituras do Rio de Janeiro e São Paulo*. 2018. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

PECORARO, Caroline *et al.* *Comunicação, internet e transparência: o Facebook das prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo*. In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 28., Porto Alegre, 2019. *Anais [...]*. Campinas: Galoá, 2019. Disponível em: <https://proceedings.science/compos/compos-2019/trabalhos/comunicacao-internet-e-Transparência-o-facebook-das-prefeituras-de-rio-de-janeir?lang=pt-br>. Acesso em: 9 set. 2024.

ROLANDO, Stefano. *A dinâmica evolutiva da Comunicação Pública*. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, 2011.



SILVA, Luiz Martins da. Publicidade do poder, poder da publicidade. *In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 180-200.

SCHUDSON, Michael. The shortcomings of transparency for democracy. *American behavioral scientist*, Thousand Oaks, v. 64, n. 11, p. 1670-1678, 2020.

WEBER, Maria Helena. Na comunicação pública, a captura do voto. *LOGOS27: Mídia e Democracia*, Rio de Janeiro, ano 14, p. 21-42, 2007.

WEBER, Maria Helena. Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. *In: WEBER, Maria Helena; COELHO, Marja Pfeifer; LOCATELLI, Carlos (Orgs.). Comunicação pública e política: pesquisa e práticas*. Florianópolis: Insular, 2017. v. 1, p. 23-56.

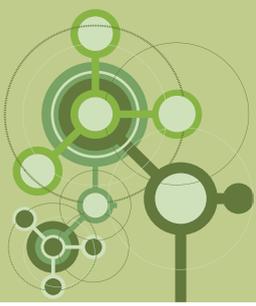
WEBER, Maria Helena; LOCATELLI, Carlos. Realidade e limites da pesquisa empírica em comunicação pública. *Matrizes*, São Paulo, v.16, p. 141-159, 2022.

WEBER, Maria Helena; LUZ, Ana Javes Andrade da. Observatório da comunicação pública: pesquisa, crítica e cidadania. *Comunicação & Inovação*, São Caetano do Sul, v. 18, p.1-17, 2017.

WOOD, Tim; ARONCZYK, Melissa. Publicity and transparency. *American Behavioral Scientist*, Thousand Oaks, v. 64, n. 11, p. 1531-1544, 2020.

ZÉMOR, Pierre. As formas da comunicação pública. *In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 214-221.

Artigo recebido em 26.04.2024 e aprovado em 28.08.2024



Diálogo e distorção sobre as tragédias de Mariana e Brumadinho: a comunicação estratégica das organizações responsáveis

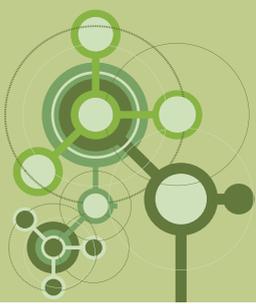
Dialogue and distortion about the Mariana and Brumadinho tragedies: the strategic communication of the responsible organizations

Diálogo y distorsión sobre las tragedias de Mariana y Brumadinho: la comunicación estratégica de las organizaciones responsables



Fiorenza Zandonade Carnielli

- Professora do Departamento de Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
- E-mail: fiorenza.carnielli@ufrgs.br



RESUMO

Este artigo tem o objetivo de identificar estratégias e características da comunicação das organizações Samarco, Fundação Renova e Vale a partir de sua apresentação pública na trama acontecimental das tragédias de Mariana (2015) e Brumadinho (2019). De acordo com a tradução dialógica de Bohman para a comunicação bem-sucedida e considerando a proposta de Mafra e Marques, o diálogo é assumido como critério de avaliação normativa e pragmática da comunicação das organizações. A análise de conteúdo de 14 relatórios de atividades publicados pelas organizações entre 2016 e 2020 subsidia a constituição e a reflexão sobre o quadro pragmático da comunicação estratégica. Como conclusão, afirma-se que a trama formada pelas tragédias de Mariana e Brumadinho é reveladora de estratégias de comunicação das organizações que indicam uma comunicação sistematicamente distorcida e permitem caracterizar a comunicação cínica em sobreposição à comunicação pública.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO PÚBLICA • DIÁLOGO • COMUNICAÇÃO SISTEMATICAMENTE DISTORCIDA • COMUNICAÇÃO CÍNICA • TRAGÉDIAS DE MARIANA E BRUMADINHO.

ABSTRACT

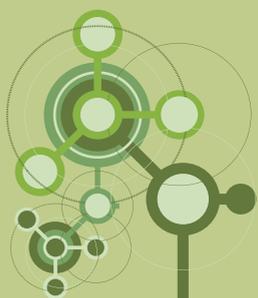
This study aims to identify communication strategies and characteristics related to the public presentation of Samarco, Fundação Renova, and Vale in the event plot of the Mariana (2015) and Brumadinho (2019) tragedies. Considering Bohman's dialogic translation for successful communication and the proposal by Mafra and Marques takes dialogue as a normative and pragmatic evaluation criterion for organizational communication. Content analysis of 14 activity reports by those organizations from 2016 to 2020 supports the constitution and reflection on the pragmatic frameworks of strategic communication. This study shows that the plot of events in the tragedies of Mariana and Brumadinho evince organizational communication strategies that indicate systematically distorted communication, making it possible to characterize cynical communication in overlap with public communication.

KEYWORDS: PUBLIC COMMUNICATION • DIALOGUE • SYSTEMATICALLY DISTORTED COMMUNICATION • CYNICAL COMMUNICATION • MARIANA AND BRUMADINHO TRAGEDIES.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo identificar las estrategias y las características de comunicación de las organizaciones Samarco, Fundação Renova y Vale a partir de su presentación pública en el evento de las tragedias de Mariana (2015) y Brumadinho (2019). De acuerdo con la traducción dialógica de Bohman para una comunicación exitosa y teniendo en cuenta la propuesta de Mafra y Marques, el diálogo se asume como criterio de evaluación normativa y pragmática de la comunicación de las organizaciones. El análisis de contenido de 14 informes de actividad publicados por las organizaciones entre 2016 y 2020 apoya la creación y reflexión sobre el marco pragmático de la comunicación estratégica. En conclusión, se afirma que la trama del evento formada por las tragedias de Mariana y Brumadinho es reveladora de estrategias comunicativas de las organizaciones que indican una comunicación sistemáticamente distorsionada y permiten caracterizar la comunicación cínica en superposición con la comunicación pública.

PALABRAS CLAVE: COMUNICACIÓN PÚBLICA • DIÁLOGO • COMUNICACIÓN SISTEMÁTICAMENTE DISTORSIONADA • COMUNICACIÓN CÍNICA • TRAGEDIAS DE MARIANA Y BRUMADINHO.



INTRODUÇÃO

Este artigo reporta resultados de pesquisa de doutorado dedicada ao estudo da trama acontecimental definida pelas duas tragédias socioambientais causadas em Minas Gerais por mineradoras¹. A tragédia de Mariana ocorreu em 2015, com responsabilidade da Samarco, e a tragédia de Brumadinho, em 2019, com responsabilidade da Vale. São acontecimentos públicos cujas experiência e simbolização estão sediadas em processos de comunicação pública (Esteves, 2011). Partimos do pressuposto de que a comunicação desencadeada por acontecimentos públicos é marcada por expectativas éticas típicas do espaço público democrático e atravessada por disputas de sentido que definem a comunicação pública (Weber, 2011, 2017). Nossa escolha é observar o exercício comunicacional de um poder específico – aquele das organizações – em uma situação pública particular – a da disputa ensejada por acontecimentos públicos.

Em Mariana, a tragédia causada pela mineradora Samarco em 5 novembro de 2015 matou 19 pessoas e despejou 40 milhões de metros cúbicos de lama de rejeitos de minério de ferro na bacia do rio Doce, alcançando o mar após percorrer mais de 600 quilômetros. É o maior desastre ambiental em extensão territorial dos danos da mineração mundial – 38 municípios foram diretamente atingidos ao longo do rio nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo (Brasil, 2019a). A Samarco² é propriedade de duas outras mineradoras, Vale e BHP Billiton. Em conjunto, as três mantêm a Fundação Renova, organização sem fins lucrativos criada por meio de acordo dessas empresas com os governos federal, mineiro e capixaba, em 2016, para lidar com as reparações junto a comunidades e meio ambiente atingidos.

Em 25 janeiro de 2019, uma nova tragédia se impôs, em Brumadinho, com o rompimento da barragem da Vale³, que matou 270 pessoas, constituindo-se como o segundo maior desastre em número de vítimas com barragem de mineração no mundo. Os 13 milhões de metros cúbicos de lama liberados comprometeram o Rio Paraopeba em pelo menos 305 de seus 505 quilômetros de extensão (Brasil, 2019b). Desde então, a Vale vem sendo acionada em processos para elucidar os fatos que causaram as mortes e a destruição ambiental e oferecer reparação às comunidades atingidas.

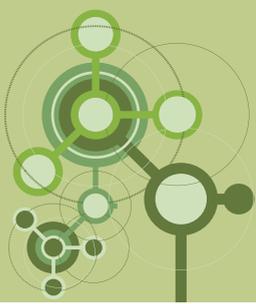
Nos acontecimentos públicos, as ações do Estado são fundamentais, já que convocam providências próprias do Estado Democrático de Direito. Mantendo a atenção nas consequências públicas, mas colocando em foco os atores privados responsáveis pelas ocorrências públicas, questionamos como se desenvolve a comunicação estratégica de Samarco, Fundação Renova e Vale nessa disputa pública em que desempenham papel central.

Observamos a incorporação dos critérios democráticos da comunicação pública no posicionamento das três organizações diante das tragédias de Mariana e Brumadinho. Ao tratar desses acontecimentos nos relatórios publicados sobre os anos 2015 a 2020 (Carnielli, 2021), elas fazem declarações explícitas e diretas de adesão a preceitos de diálogo, igualdade, publicidade e não tirania, que correspondem a critérios ideais da comunicação pública argumentados por Bohman (2009), Esteves (2011) e Weber (2017).

1 Este artigo é versão revista e editada da apresentada no 31º Encontro Anual da Compós, de 2022, tendo sido reformulado a partir das contribuições do debate realizado entres os participantes do GT de Estudos de Comunicação Organizacional, aos quais agradecemos pela troca.

2 A mineradora Samarco foi fundada em 1977 e tem como proprietárias Vale e BHP Billiton, duas das maiores mineradoras do mundo. Segundo informações da própria Samarco, em 2015, quando a barragem rompeu, ela era a 12ª maior exportadora do Brasil, registrando faturamento de 6,5 bilhões de reais e gerando cerca de 6 mil empregos diretos e indiretos.

3 A mineradora Vale foi criada em 1942 pelo Estado brasileiro e permaneceu como estatal até 1997, quando foi privatizada. É uma mineradora global com sede no Brasil e atuação em cerca de 30 países, empregando, em 2024, aproximadamente 120 mil pessoas, entre próprios e terceiros permanentes. Em 2018, logo antes da tragédia em Brumadinho, a empresa produziu 384,6 milhões de toneladas de minério de ferro, 244,6 milhões de toneladas de níquel, 55,3 milhões de toneladas de pelotas de minério de ferro e 11,6 milhões de toneladas de carvão, com receita líquida de 36,5 bilhões de dólares.



Importante considerar que a autodefinição de organizações marcadas por sua natureza privada – como Samarco, Vale (de fato privadas) e mesmo Renova (embora do terceiro setor, é submetida aos interesses e ingerência daquelas) – a partir das qualidades éticas da comunicação pública não é automática nem obrigatória, e, assim, demonstra-se a potência do ambiente democrático sobre as definições estratégicas da comunicação dessas organizações. Por outro lado, devemos ter em conta que a comunicação do agente econômico privadamente comprometido com o lucro disputa lugar no espaço de visibilidade definido pela esfera pública com vistas à obtenção de imagem pública favorável. Uma vez que a imagem pública se coloca como condicionador de estratégias, ante a definição pública da trama acontecimental das tragédias de Mariana e Brumadinho, Samarco, Renova e Vale buscam se apresentar na esfera pública em assimilação à gramática própria desse espaço, posicionando-se na disputa de versões sobre a trama acontecimental em busca de adesão, apoio e uma imagem pública favorável.

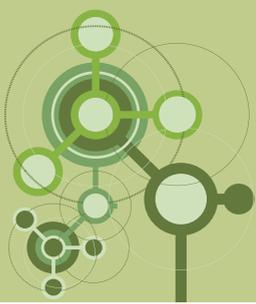
Diante da constatação de que as três organizações explicitam valores da comunicação pública ao relatarem as tragédias que causaram, este artigo se orienta pelo objetivo de identificar estratégias e características da comunicação das organizações Samarco, Fundação Renova e Vale a partir de sua apresentação pública na trama acontecimental das tragédias de Mariana e Brumadinho. A ideia de *trama acontecimental* identifica os acontecimentos em uma mesma trama, já que, mesmo tendo ocorrido em períodos distintos, detêm similitudes geográficas, organizacionais e comunicacionais.

Para o diagnóstico dessa comunicação, valemo-nos de análise de conteúdo, com leitura interpretativa de material representativo da comunicação estratégica produzida pelas três organizações: 14 relatórios anuais ou bienais publicados por Samarco, Fundação Renova e Vale ao longo de seis anos, abrangendo os anos de 2015 (ano da tragédia com a barragem da Samarco), 2016 (ano de criação da Fundação Renova), 2017, 2018, 2019 (ano da tragédia com a barragem da Vale), 2020, até julho de 2021. Com esse corpus, escolhemos observar uma dimensão específica da comunicação organizacional entre as três classificadas por Baldissera (2009), a organização comunicada, aqui assumida como expressão da postura estratégica das organizações. Os relatórios de atividades são exemplares da posição assumida pública e estrategicamente pelas organizações, com o registro discursivo de seus feitos e posições assumidas desde a irrupção das duas tragédias, em 2015 e em 2019, até o ano de 2021, quando se encerrou a coleta da pesquisa.

A partir de uma perspectiva crítica, a escolha do referencial teórico deste texto justifica-se ao assumir o conceito da comunicação pública como problematizador e revelador das consequências éticas e pragmáticas da comunicação empreendida pelas organizações. Subsidiaram o estudo abordagens da comunicação pública (Esteves, 2011; Weber, 2011, 2017), comunicação sistematicamente distorcida (Bohman, 2000, 2009, Gross, 2010), racionalidade cínica (Sloterdijk, 2012; Safatle, 2008) e perspectivas críticas da comunicação das organizações (Baldissera, 2009; Deetz, 1992; Mafra; Marques, 2013, 2017; Moriceau, 2019).

Na análise do conteúdo dos relatórios de Samarco, Renova e Vale, o diálogo foi assumido como critério de avaliação normativa e pragmática da comunicação das organizações. A reflexão desenvolvida sobre *quadro normativo*, *quadro pragmático* e *quadro paradoxal da comunicação* permite sustentar a hipótese de que a comunicação executada pelas três organizações para responder a sua responsabilidade ante as tragédias de Mariana e Brumadinho caracteriza-se como uma comunicação cínica que se justapõe à comunicação pública e, ao mesmo tempo, a integra de modo paradoxal, por meio de operações distorcidas utilizadas estrategicamente nas apresentações públicas.

O texto a seguir está estruturado a partir da apresentação do referencial teórico, da abordagem metodológica, dos resultados analíticos e, por fim, da discussão e conclusões embasadas pela pesquisa.



ASSIMETRIA ORGANIZACIONAL E DISTORÇÃO DA COMUNICAÇÃO

A proposta deste trabalho implica a observação dos processos de comunicação pública em uma ambiência específica, a organizacional, compreendendo a organização como terreno forjado a partir da ação interacional de sujeitos em comunicação. Em acordo com uma abordagem crítica da comunicação organizacional, destaca-se o duplo caráter das organizações, vistas tanto em sua potência simbólica quanto em sua lógica instrumental. A atenção está voltada para a compreensão do processo de construção e disputa de sentidos que se verifica na dinâmica das relações organizacionais, tal qual proposto por Baldissera (2009).

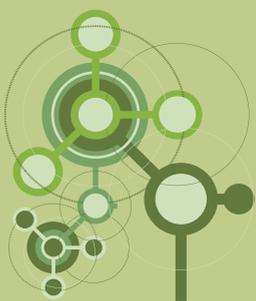
É fundamental considerar a natureza estratégica da ação dos agentes econômicos exposta aos constrangimentos públicos próprios da ambiência democrática. Nesse cenário, argumenta-se que as organizações operam a partir de lugares de poder, naturalizando assimetrias em suas relações com os públicos. Essa assimetria, por sua vez, cria oportunidades para a *comunicação sistematicamente distorcida*. Por isso, esse conceito habermasiano (Habermas, 1970), compreendido principalmente a partir de Bohman (2000), é retomado, pensando seu funcionamento no enquadramento da comunicação organizacional. Definimos a comunicação sistematicamente distorcida como situação em que a comunicação, por meio da ação estratégica e reiterada do interlocutor, se desenrola com a aparência de interação consensual para alcançar a adesão do parceiro à situação de interação e, a partir daí, efetivar objetivos não necessariamente consensuais.

A apropriação da ideia de comunicação sistematicamente distorcida para situações da comunicação organizacional tem o objetivo de dar a ver efeitos da prática comunicacional baseada na “assimetria intrínseca às relações organizacionais” (Mainieri *et al.*, 2018, p. 13). A diferença de poder constitutiva entre organização e públicos coloca-se como condição sustentadora de uma comunicação que viola a reciprocidade. É importante demarcar que a denúncia do desequilíbrio ou assimetria das posições de poder entre organização e públicos não advoga pela ilusão de uma condição simétrica, em que as diferenças sejam apagadas. Isso requer “[...] procurar formas de inclusão no diálogo que não sejam niveladoras de diferenças, permitindo que o ‘outro’ seja respeitado em sua alteridade” (Marques; Mafra, 2014, p. 9). Quando a assimetria não é acolhedora da diferença, mas sim naturalizada para impor disposições de poder (econômico, político, coercitivo ou simbólico) de um sobre o outro, o pacto da igualdade na diferença não se estabelece.

Nossa articulação para a comunicação sistematicamente distorcida no escopo da comunicação organizacional segue as pistas de Marques, Mafra e Martino (2018) e aciona a compreensão de Bohman (2000) de que as relações assimétricas permitem a sistemática de distorção, enquanto a ação estratégica⁴ latente é sua origem. É possível entender que a assimetria organizacional se coloca como violência estrutural que desencadeia a comunicação sistematicamente distorcida (Gross, 2010).

Uma vez que o “sucesso das distorções depende de assimetrias de comunicação produzidas por relações de poder entre falantes e ouvintes” (Marques; Mafra; Martino, 2018, p. 111), temos nas organizações condições para essa distorção. Com isso, não se pretende afirmar que toda organização distorce toda a comunicação. Numa variação da assertiva para a condicionante, entende-se que a organização é, potencialmente, criadora de comunicação sistematicamente distorcida, uma vez que está naturalmente forjada por relações assimétricas.

4 Em Bohman (2000), a ação estratégica é compreendida em termos habermasianos, como aquela orientada para o sucesso, se diferenciando da ação comunicativa orientada para o entendimento. Como destacam as interpretações de Marques (2011) e Mendonça (2016), a diferenciação entre ação estratégica e ação comunicativa não exclui a dimensão comunicativa da ação estratégica.



Importante destacar que estamos desenvolvendo a compreensão da comunicação sistematicamente distorcida a partir da comunicação das organizações, mas essa sistemática não é exclusividade delas. Não só as organizações ocultam interesses e distorcem a comunicação, os públicos também o fazem, certamente sob circunstâncias diversas. Assim, ao privilegiar a abordagem da sistemática distorcida a partir das organizações, não se pretende demarcá-la como exclusividade delas.

A efetivação da distorção dependerá do poder da organização específica e do grau de assimetria que nela se realiza. Mais que isso, depende do grau de maturidade democrática da comunidade onde atua e do nível de institucionalidade e vivacidade do Estado democrático de direito que a regula. As organizações, conforme a cultura mais ou menos democrática em que se inserem e o grau de autonomização que instauram à revelia dos Estados nacionais, serão mais abertas ou fechadas a incorporar e exercitar as barreiras desejadas às assimetrias em uma democracia. Ou seja, serão mais ou menos porosas ao interesse público.

ABORDAGEM ANALÍTICA PELO DIÁLOGO: INDICADORES POSITIVOS E NEGATIVOS

Em nossa abordagem analítica, assumimos o diálogo como critério normativo e pragmático da comunicação organizacional capaz de indicar a porosidade pública e democrática das organizações. Mafra e Marques (2017) identificam o diálogo como *concepção discursiva de bem*, aludindo à definição que Bohman (2009) dá ao conceito. A partir desse entendimento, o diálogo constitui-se, potencialmente, em valor e prática da comunicação (também) no ambiente organizacional.

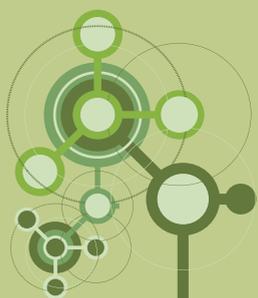
Nesse contexto, não basta que a previsão da estrutura institucional aponte, explicitamente, para o valor do diálogo, pois é pragmaticamente, como experiência, que ele se verifica. Bohman (2000) sustenta que é no nível implícito da comunicação que operam as sistemáticas de distorção, sob uma fachada de compromisso com a comunicação livre e inclusiva. Ou seja, o diálogo pode ser propiciado ou cassado da interação organizacional conforme mecanismos e práticas adotados. Defendemos que a postura de uma organização deve ser observada não apenas no nível explícito das justificações, mas também pragmaticamente na forma com que aciona, realiza ou impede o diálogo e registra esses gestos nos conteúdos de sua comunicação estratégica. A operacionalização do diálogo enquanto critério pragmático da comunicação organizacional como categoria de análise implica a identificação de sinais de adesão ou de impedimento ao diálogo no posicionamento público das organizações.

Na via de promoção do diálogo, recuperam-se os cinco mecanismos dialógicos enumerados por Bohman (2009). Importa destacar que eles são listados pelo autor em consideração ao contexto democrático deliberativo como um todo – não se trata de aplicação específica para as organizações – e indicam o diálogo como atividade essencialmente interacional e colaborativa. Os cinco mecanismos são: (1) explicitar o que está latente em seus entendimentos; (2) realizar trocas recíprocas a partir de experiências diversas; (3) aplicar a norma geral ao caso concreto; (4) criar articulação abstrata entre normas; (5) assumir diferentes perspectivas e papéis. Dessa forma, cinco indicadores que promovem a prática dialógica foram definidos, conforme Quadro 1.

Quadro 1: Quadro pragmático da comunicação: indicadores positivos do diálogo

Indicador positivo	Descrição	Marcas textuais
Abstração de norma	Abordagem do problema específico em contextos sociais mais amplos	Referência textual direta ou à situação prática em que, a partir da atuação da organização, contextualiza problemas e suas consequências, reconhece desafios e problemas públicos e sua responsabilidade por eles.

Continuará...



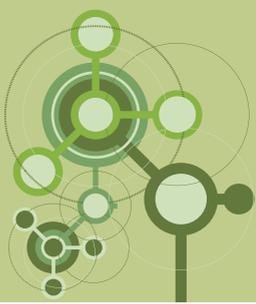
Quadro 1: Continuação

Acolhida recíproca de diferenças	Realizar trocas a partir do respeito a diferenças de experiências e identidades	Referência textual direta ou à situação prática de diálogo (conversação, escuta, espaço de autoexpressão, acolhida e empatia) com públicos e instituições com posições diferentes e de reconhecimento a diferenças de recursos entre organização e públicos.
Aplicação concreta de norma	Descrição da nova situação vivida e identificação de questões problemáticas concretas diante da abstração normativa (incluindo leis e regramentos)	Referência textual direta ou à situação prática de avaliação de demandas e direitos de públicos em situações de desigualdade que envolvem a organização, indicação de problemas concretos enfrentados em função da atuação da organização, assumir erros, regras e leis não cumpridas, desvios cometidos.
Descentramento	Ampliação do horizonte, assumindo perspectiva generalizada, deixando o autocentramento	Referência textual ou à situação prática de mudança de postura a partir da visão do outro, ressignificação do passado e projeção do futuro; consequências de revisão nos processos de relacionamento da organização com o público.
Explicitação de razões	Explicitar o que está latente em seus entendimentos, não ocultando interpretações e interesses	Referência textual direta ou à situação prática de reconhecimento dos próprios interesses da organização e da influência desejada, bem como a seu tensionamento em conflitos e desacordos, contrapontos e discordâncias em relação a sua posição e à oferta de respostas a quem discorda.

Fonte: Carnielli (2021, p. 181).

No sentido negativo, quando o resultado é o impedimento do diálogo, outras duas sistematizações são apropriadas: os fechamentos discursivos listados por Deetz (1992) e as funções de controle estratégico do diálogo organizacional reunidas por Moriceau (2019). Nessa frente negativa, as duas visadas são próprias do campo da comunicação organizacional. Entendendo as organizações como espaços preenchidos por interações patológicas, Deetz (1992) sustenta que elas operam processos ativos de fechamento discursivo para evitar o conflito. O autor enumera as operações mais comuns de fechamento discursivo que buscam suprimir a natureza conflituosa da experiência: (1) desqualificação; (2) naturalização; (3) neutralização; (4) anulação de tópicos; (5) subjetificação da experiência; (6) negação de sentidos e negação plausível; (7) legitimação; e (8) pacificação.

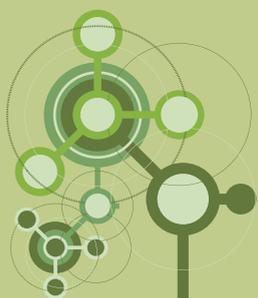
Por sua vez, Moriceau (2019) aborda o acionamento de práticas organizacionais dialógicas que podem vir a se constituir em instrumentos de gestão estratégica de controle. Para o autor, a organização perde a noção de alteridade a partir da comunicação dirigida a *stakeholders*, em que fala frequentemente com figuras sem rosto e veicula elementos de um discurso autoritário, ainda que sem intenção. Esse discurso autoritário é forjado no recurso estratégico ao diálogo, pervertendo-o e direcionando-o à desqualificação e à neutralização dos públicos percebidos como perigosos. Moriceau (2019) lista seis funções estratégicas de controle do diálogo: (1) inteligência; (2) contenção; (3) desvio; (4) cooptação; (5) desqualificação; (6) legitimação. Foram sintetizados oito indicadores negativos que representam violações ao diálogo empreendidas por organizações, conforme Quadro 2.



Quadro 2: Quadro pragmático da comunicação: indicadores negativos do diálogo

Indicador negativo	Descrição	Marcas textuais
Anulação de tópicos	Desencorajamento da discussão a partir da ausência de fatos, temas, sentimentos e termos de nomeação	Referência textual direta ou à situação prática de bloqueios a temas e discussões, adoção de nomeação genérica e pretensamente neutra sobre fatos; ausência de referência textual a fatos, temas e termos
Desqualificação	Exclusão de sujeitos	Referência textual direta ou à situação prática de desconsideração de públicos tidos como incapazes de dialogar (falta de conhecimento ou técnica); apagamento de características de públicos e ausência de identificação de públicos
Legitimação	Invocação de dispositivos explicativos de ordem superior e de causas/ bandeiras externas	Referência textual direta ou à situação prática em que valores e crenças (lucros, sustentabilidade etc.) são acionados como justificativas gerais; associação a instituição de área ou causa diversa da organização para se valer de sua credibilidade
Naturalização	Construções sociais são tomadas como coisas dadas	Referência textual direta ou à situação prática de reivindicação de objetividade, especialização e tecnicismo; barreiras ou desconsideração a subjetividades e à reflexão sobre o processo de construção das posições
Negação plausível	Jogo de ambiguidade institucionalizado em que uma possibilidade de interpretação é colocada na interação e, ao mesmo tempo, é negada	Referência textual direta ou à situação prática em que reconhece consequências de seus atos e ao mesmo tempo não se responsabiliza por sua causa, alega desconhecimento do perigo como defesa, elege e aponta bode expiatório
Neutralização	Negação de interesses alheios, tomando um sistema de valores como o único	Referência textual direta ou à situação prática em que apenas interesses próprios são considerados; adversários são ocupados no diálogo (desvio) e poder é conferido a um único grupo (cooptação)
Pacificação	Aparência de engajamento na discussão para desviar o conflito e negar possibilidade de resolução do problema	Referência textual direta ou à situação prática de intervenção pacificadora para negar possibilidade de resolver um problema; levantar informações e características do público para conter suas demandas
Subjetificação da experiência	Particularização de questões e abordagem como ponto isolado para restringir os significados	Referência textual direta ou à situação prática de transferência de conflito do espaço público para o espaço privado (contenção), decisionismos e relativismos privados para negação de questão coletiva ou pública, adotar lugar individual como barreira

Fonte: Carnielli (2021, p. 183).



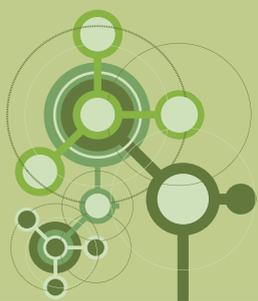
Para a constituição do corpus de pesquisa, privilegamos material empírico condizente com as estratégias de comunicação desenvolvidas pelas organizações Samarco, Fundação Renova e Vale no contexto das tragédias provocadas por elas, considerando 14 relatórios de atividades, conforme Quadro 3.

Quadro 3: Corpus de pesquisa

Organização	Documento	Período	Total págs
SAMARCO (3 relatórios)	Relatório Bienal 2015-2016	2015-2016	99
	Comunicação de Progresso para o Pacto Global 2017	2017	42
	Relatório Bienal 2018-2019	2018-2019	100
FUNDAÇÃO RENOVA (5 relatórios)	Relato de Atividades 2016	2016	69
	Relatório Anual de Atividades 2017	2017	232
	Relatório Anual de Atividades 2018	jul/05	251
	Relatório Anual de Atividades 2019	2019	558
	Relatório Anual de Atividades 2020	2020	475
VALE (6 relatórios)	Relatório de Sustentabilidade 2015 (excerto)	2015	12
	Relatório de Sustentabilidade 2016 (excerto)	2016	15
	Relatório de Sustentabilidade 2017 (excerto)	2017	8
	Relatório de Sustentabilidade 2018	2018	104
	Relatório de Sustentabilidade 2019	2019	136
	Relatório de Sustentabilidade 2020	2020	185
TOTAL	14 relatórios	2015-2020	2045

Fonte: Carnielli (2021).

Os indicadores positivos e negativos do quadro pragmático do diálogo organizaram a análise de conteúdo dos relatórios, que foi operacionalizada no software N-Vivo. A codificação foi precedida pela leitura flutuante de reconhecimento de cada relatório, quando foi determinada a seleção na íntegra de 11 relatórios e a composição dos excertos para 3 documentos. Definimos um padrão para as operações de codificação, buscando rigor e consistência na interpretação: (a) codificação por *caso* (equivalente a organização), seguindo a ordem Samarco, Fundação Renova e Vale; (b) em cada *caso* (organização), por ano, começando do relatório mais antigo para o mais novo; (c) em cada relatório, primeiro com leitura linear e depois com consulta de termos recorrentes.



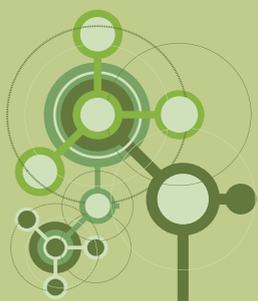
A COMUNICAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES: PROMOÇÃO E OBSTRUÇÃO DIALÓGICA

Após a constatação inicial de que critérios ideais da comunicação são explicitamente anunciados pelas organizações em seus relatórios, compondo o que identificamos como *quadro normativo* da comunicação pública, exploramos o *quadro pragmático* em busca de dar a ver marcas textuais que denotam práticas implícitas de promoção e obstrução ao diálogo. A Tabela 1 a seguir reúne as ocorrências enumeradas dessas marcas textuais na codificação das 2.045 páginas dos relatórios.

Tabela 1: Referências codificadas por organização, relatório e indicador

	SAMARCO				RENOVA						VALE						TOTAL GERAL	
	2015-2016	2017	2018-2019	Total	2016	2017	2018	2019	2020	Total	2015	2016	2017	2018	2019	2020		Total
Quadro Pragmático																		
Indicadores Negativos																		
Anulação de tópicos	17	3	10	30	24	73	77	72	62	308	2	0	3	17	14	26	62	400
Desqualificação	1	1	2	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	4	7	11
Legitimação	0	0	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	6
Naturalização	32	11	40	83	12	5	2	0	0	19	0	1	5	30	6	17	59	161
Negação plausível	32	20	32	84	1	0	1	0	0	2	1	1	3	16	11	3	35	121
Neutralização	2	0	3	5	5	163	126	136	126	556	12	5	2	13	8	13	53	614
Pacificação	11	7	8	26	36	6	2	0	0	44	0	0	2	6	3	3	14	84
Subjetificação da experiência	0	0	0	0	9	0	1	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0	10
Indicadores Positivos																		
Abstração de norma	4	1	8	13	2	0	1	1	0	4	0	0	0	2	6	7	15	32
Acolhida recíproca de diferenças	17	5	6	28	11	10	9	19	6	55	0	0	0	4	10	10	24	107
Aplicação concreta de norma	116	32	46	194	125	130	127	197	65	644	22	9	11	101	73	52	268	1106
Descentramento	2	7	6	15	22	1	0	0	0	23	0	0	1	1	0	0	2	40
Explicitação de razões	7	5	6	18	3	0	2	2	0	7	0	0	0	2	0	2	4	29
TOTAL GERAL																		2721

Fonte: Carnielli (2021).



Na análise do *quadro pragmático*, os indicadores negativos responderam por 52% das ocorrências, e os positivos por 48% (Quadro 4), de forma que a pequena variação demonstra a coexistência das duas frentes.

Quadro 4: Valências positiva e negativa do quadro pragmático para Samarco, Renova e Vale

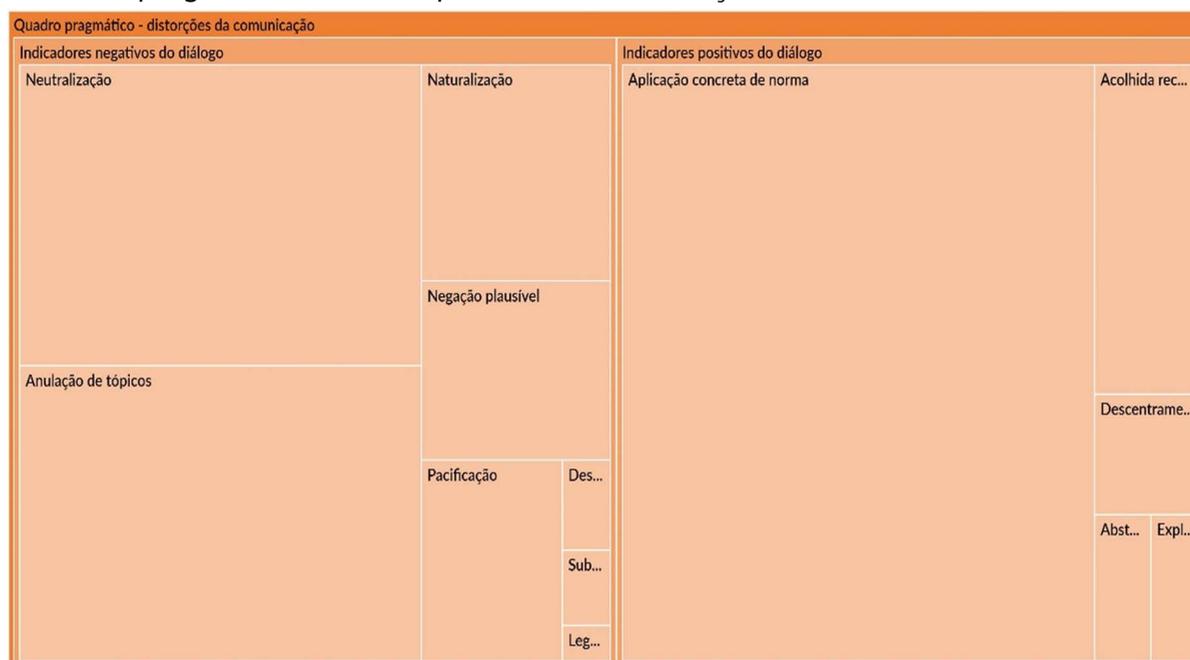
QUADRO PRAGMÁTICO		
Organização	Indicadores positivos	Indicadores negativos
Samarco	53%	47%
Renova	44%	56%
Vale	57%	43%
Todas	48%	52%

Fonte: Carnielli (2021, p. 201).

Em relação às práticas promotoras do diálogo, identificamos o acionamento das cinco estratégias listadas como indicadores positivos (*aplicação concreta da norma, acolhida recíproca de diferenças, abstração da norma, descentramento e explicitação de razões*), com largo predomínio da operação de *aplicação concreta de norma*.

Em relação às práticas obstrutoras do diálogo, foram constatados acionamentos relevantes de cinco das oito estratégias listadas como indicadores negativos (*neutralização, anulação de tópicos, naturalização, negação plausível e pacificação*). A relação proporcional das referências codificadas para cada um dos 13 indicadores positivos ou negativos em relação à soma de todos eles gera a representação gráfica do quadro pragmático, conforme Gráfico 1 a seguir.

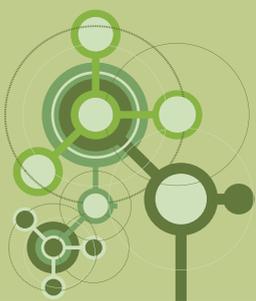
Gráfico 1: Quadro pragmático acionado por Samarco, Fundação Renova e Vale na trama acontecimental



Nota: Observa-se no gráfico, em ordem decrescente de presença, em Indicadores negativos: Neutralização; Anulação de tópicos, Naturalização, Negação plausível, Pacificação, Desqualificação, Subjetificação da experiência, Legitimação; e em Indicadores positivos do diálogo: Aplicação concreta da norma, Acolhida recíproca de diferenças, Descentramento, Abstração da norma, Explicitação de razões.

Fonte: Carnielli (2021).

No Gráfico 1 que sintetiza o *quadro pragmático*, a área ocupada pelos indicadores é estabelecida pela maior proporção no todo: *aplicação concreta da norma*, 40,6%; *neutralização*, 22,6%; *anulação de tópicos*, 14,7%; *naturalização*, 5,9%; *negação*



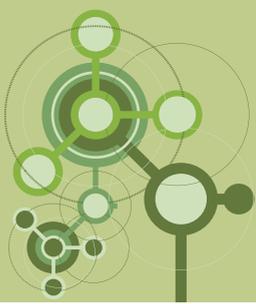
plausível, 4,4%; *acolhida recíproca de diferenças*, 3,9%; *pacificação*, 3,1%; *descentramento*, 1,5%; *abstração da norma*, 1,2%; *explicitação de razões*, 1,1%; *desqualificação*, 0,4%; *subjetificação da experiência*, 0,4%; e *legitimação*, 0,2%. A seguir, expõem-se as sínteses analíticas dos cinco indicadores mais presentes, com a seleção de trechos exemplares de sua incidência nos relatórios das organizações.

Na visão geral do *quadro pragmático*, a maior participação é constatada para o indicador de promoção do diálogo *aplicação concreta de norma*. Nas marcas textuais interpretadas a partir desse indicador, Samarco, Renova e Vale classificam a realidade revelada pelas tragédias centradas nas consequências, posicionando-se como sujeitos reparadores e compensadores dos malefícios causados pelo rompimento das barragens e também pela exploração mineral de forma geral (exemplos no Quadro 5). Essa postura reparadora e compensadora não se traduz em termos de autodeclaração como sujeito causador, de forma que o passado motivador das tragédias não é retratado nos relatórios.

Quadro 5: Indicador aplicação concreta da norma – exemplos postura reparadora e compensadora

Organização	Ano	Excerto do relatório
Samarco	2018-2019	“Desde 2015, o cumprimento dos compromissos relacionados aos impactos do rompimento da barragem de Fundão tomou lugar de destaque – essas demandas incluem aspectos socioambientais e socioeconômicos, processos de investigação e diálogo com comunidades e representantes do poder público. A revisão das prioridades também levou em conta as tratativas necessárias à retomada das operações.” p. 12
Renova	2018	“Esse relatório traz os acontecimentos mais importantes ao longo de 2018 em relação aos esforços de reparação, compensação, mitigação e indenização de danos do que é considerado o maior desastre ambiental do Brasil, o rompimento da barragem de Fundão. Ao entrar em colapso em novembro de 2015, a estrutura operada pela mineradora Samarco liberou mais de 39 milhões de metros cúbicos de rejeito de mineração, que escoaram por uma extensão de 670 quilômetros de cursos de água [...]” p. 6
Vale	2018	“Esta 12ª edição do Relatório de Sustentabilidade é publicada no momento mais desafiador da história da Vale. Com o rompimento da Barragem I da mina Córrego do Feijão, em Brumadinho, em 25 de janeiro deste ano, perdemos colegas de trabalho, familiares, amigos, pessoas da comunidade. Impactamos negativamente a vida das pessoas e causamos danos ambientais e econômicos. Diante disso, desde o primeiro momento, estamos focados no atendimento à população e na reparação dos danos, mas ainda há muito a ser feito.” p. 5

Fonte: Seleção da autora a partir dos relatórios das organizações.



À presença em maior proporção da *aplicação concreta de norma*, seguem-se quatro indicadores negativos do diálogo: *neutralização*, *anulação de tópicos*, *naturalização* e *negação plausível*. Dessa forma, a narrativa das tragédias e do fazer organizacional diante delas representada nos relatórios de atividades é marcada, consideravelmente, por essas operações de distorção dialógica.

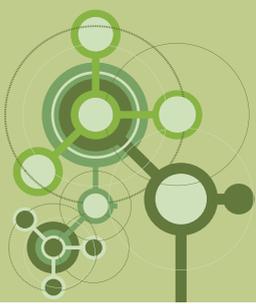
As barreiras ao diálogo impostas pela *neutralização* significam a sobrevalorização de interesses próprios não tensionados ou recompostos diante da diversidade de interesses que caracteriza os problemas públicos concernentes à mineração (geração de lucros, uso da água, destruição ambiental, intervenção cultural em territórios tradicionais, pagamento de impostos, dependência do mercado global etc.). A proteção do próprio ponto de vista em relação a outros foi destacada nos relatórios na ideia de coalização, na adoção de linguagem gerencialista excludente, na gestão do tempo, na determinação da comunicação por interesses particulares, na nomeação da tragédia de Mariana como acidente, na abordagem dos riscos da mineração sob gestão e, ainda, na positivação das preocupações levantadas junto aos públicos. Em várias passagens ao longo dos relatórios da Renova, a linguagem administrativa faz alusão a deliberações anteriores, ofícios, pareceres e demais documentos apresentados sem contextualização (exemplos no Quadro 6). No relatório de 2019, a indicação de endereços de arquivos não acessíveis como fontes para as informações prestadas é feita 946 vezes ao longo do documento, prejudicando a compreensão geral do que foi, do que não foi e do que ainda deve ser feito.

Quadro 6: Indicador neutralização – exemplo linguagem gerencialista na Renova

Organização	Ano	Excerto do relatório
Renova	2019	<p>“Nota 2: Na data 02/10/2019 foi protocolado o ofício OFI.NII.102019.8014 em reposta à Deliberação nº 277, que solicitava a incorporação das considerações da CT-OS na definição do PG001. A Fundação considerou que a maioria das recomendações já são observadas ou estão em processo de construção na metodologia e procedimentos do PG001. Na data 19/11/2019 o CIF notificou, mediante Deliberação nº 346, o descumprimento da Deliberação nº 277. Por meio do ofício OFI.NII.122019.8529, a Fundação Renova respondeu à Deliberação nº 346, alegando o cumprimento dos termos e, por consequência, da revisão da metodologia e construção de novas ferramentas capazes de suportar a operacionalização das melhorias. Em 16 de outubro de 2019, deu-se início ao “Projeto Piloto” do Cadastro Integrado da Fase 2 e consequente execução dos ajustes necessários identificados em sua execução. No que diz respeito à revisão do escopo do PG001, a Fundação Renova reiterou que a versão da definição do Programa, apresentada em novembro de 2018, somados à metodologia implantada na Fase 2, já atendiam às recomendações da CT-OS.” p. 28</p>

Fonte: Seleção da autora a partir dos relatórios das organizações.

Por sua vez, a *anulação de tópicos* foi observada na exclusão, na parcialidade ou na imprecisão da apresentação de temas, em confronto com o princípio da publicidade e a qualidade da formação de juízos a respeito do problema público. A comunicação de Samarco, Renova e Vale silencia, estrategicamente, as causas das tragédias e sua responsabilidade causadora, como as sirenes que não tocaram, a morte, a destruição, o perigo representado por outras barragens, a ação das mantenedoras e os órgãos participativos da Renova, bem como o conteúdo dos acordos celebrados e as disputas que permanecem vivas em torno deles, além da responsabilidade do Estado em relação às tragédias. A falta de referências às investigações oficiais das autoridades brasileiras – e, no caso da Samarco, sua frontal recusa – silencia o trâmite com valor jurídico e potencialmente desencadeador de punições (Quadro 7). Termos como *lesão*, *condenação*, *multa*, *pena* e *culpa* são evitados. As ocorrências da palavra *crime* são muito raras: uma vez nos relatórios da Samarco e duas vezes nos da Vale. Essa ausência leva ao ocultamento da dimensão criminógena das ações das mineradoras e de seus agentes.



Quadro 7 – Indicador anulação de tópicos – exemplo refutação da investigação oficial

Organização	Ano	Excerto do relatório
Samarco	2015-2016	“Em 20 de outubro de 2016, o Ministério Público Federal em Minas Gerais divulgou os resultados da força-tarefa para investigar o rompimento da barragem de Fundão. De acordo com os procuradores da república, a denúncia narra um histórico de todos os problemas ocorridos em Fundão, desde seu licenciamento. Foram denunciadas, ao todo, 26 pessoas, sendo quatro pessoas jurídicas – Samarco, Vale, BHP Billiton e VoGbr – e 22 pessoas físicas. No mês seguinte, a Justiça Federal em Ponte Nova recebeu a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal, tornando as partes denunciadas réis por crimes ambientais. A Samarco refuta a denúncia do Ministério Público Federal, que desconsiderou e desprezou em absoluto todos os esclarecimentos, provas e depoimentos apresentados ao longo das investigações iniciadas logo após o rompimento da barragem de Fundão.” p. 28

Fonte: Seleção da autora a partir dos relatórios das organizações.

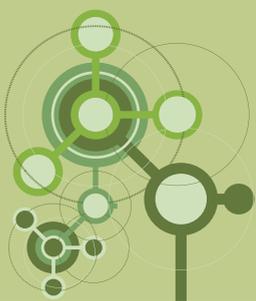
Com a observação da *naturalização* como distorção da comunicação, foi evidenciada a operação simbólica na qual o impacto não só é tornado típico da atividade minerária como ganha valência dupla, agindo tanto para destruir (negativo) como para construir (positivo), de forma que esses efeitos não possam ser considerados separadamente. Essa ideia, tomada como dada, atua como barreira à problematização dos públicos sobre os acontecimentos e sobre a própria mineração. Os acionamentos de *naturalização* mais recorrentes nos relatórios de Samarco, Renova e Vale referem-se à vinculação da necessidade da Samarco de voltar a operar para financiar a reparação, à normalização da expectativa de geração de impactos pela mineração (exemplos no Quadro 8) e também da situação de emergência permanente imposta sobre as comunidades vizinhas às minas. Além da positivação da ideia de impacto traduzida em investimento ambiental, que faz com que a destruição causada pela mineração seja naturalizada como meio desenvolvimentista.

Quadro 8: Indicador naturalização – impactos positivos e negativos indissociáveis

Organização	Ano	Trecho do texto do relatório
Samarco	2018-2019	“Com um setor de atuação e uma cadeia produtiva que geram impactos sociais, ambientais e econômico-financeiros específicos, a Empresa se dedicou a orientar o negócio à contribuição para comunidades, à eficiência no uso de recursos naturais e à qualificação do capital humano.” p. 31
Vale	2019	“A Vale entende que os impactos socioeconômicos associados às suas atividades devem ser objeto de ações de gestão visando controle, mitigação e compensação (impactos negativos) ou potencialização (impactos positivos).” p. 69

Fonte: Seleção da autora a partir dos relatórios das organizações.

Constatamos também operações distorcivas da comunicação dialógica pela construção de ambiguidades nos relatórios das três organizações que colocam, implicitamente, *negações plausíveis*. Elas foram evidenciadas em torno das ideias de “responsabilidade não responsável” (principalmente com repartição simbólica propiciada pela Renova que libera a Samarco de lidar com as consequências da tragédia para se concentrar na retomada de suas operações) e no “controle incontável” que se exerce sobre os procedimentos da mineração, mas não controla as causas das tragédias. É expressa também na eleição do método de construção de barragens a montante como bode expiatório para a Vale. Ainda, a *negação plausível* está na proposição da mineração “nova sem novidade” ou na mineração “diferente sem diferença” e se relaciona à promessa da mineração do futuro já identificada por Henriques, Oliveira e Lima (2020). Samarco e Vale citam com frequência a ideia de



aprendizado e transformação, mas a fonte desse aprendizado está sempre no presente, na constatação das consequências, com as reparações exigidas pelas tragédias. Não há referência ao passado em que se localizam os erros e causas que levaram ao aprendizado: mudou, melhorou, alterou, transformou, mas sem indicação do quê. Há afirmação de aprendizados e mudanças sem objeto (Quadro 9).

Quadro 9: Indicador negação plausível – nova mineração sem novidade

Organização	Ano	Trecho do texto do relatório
Samarco	2018-2019	“Não nos esqueceremos jamais do ocorrido em novembro de 2015 e estamos absolutamente comprometidos com uma mineração diferente.” p. 6
Vale	2017	“Para 2018, uma de nossas metas é aumentar a eficiência de processos, trabalhando de forma próxima com nossos parceiros para encontrar novos e melhores caminhos de se fazer mineração.” p. 7
Vale	2018	“Os próximos meses e anos trarão para a Vale, assim como para todo o setor mineral, um grande desafio: repensar as operações e os padrões de segurança à luz dos acontecimentos de Brumadinho e de suas consequências.” p. 7

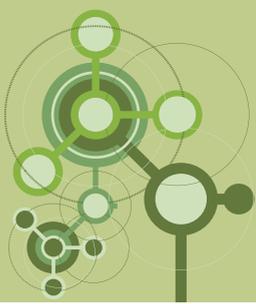
Fonte: Seleção da autora a partir dos relatórios das organizações.

Em menores proporções, são notáveis, no *quadro pragmático* acionado por Samarco, Renova e Vale, as operações de *acolhida recíproca de diferenças* e de *pacificação*. Esses dois indicadores são especialmente contraditórios entre si enquanto forças promotoras e obstrutoras do diálogo. Nos relatórios, observamos a delimitação de espaços institucionais específicos (canais de atendimento e ouvidoria, por exemplo) para a acolhida das manifestações do público, o que, em composição com as operações pacificadoras, denota estratégia de contenção dos conflitos potencialmente representados pela manifestação das diferenças do público em relação às organizações.

Os indicadores positivos *descentramento*, *explicitação de razões* e *abstração da norma* têm baixas proporções no *quadro pragmático*, de forma que é importante considerar os efeitos de sua ação marginal. Ou seja, as organizações definem e propõem uma comunicação dialógica que se pauta pouco no ponto de vista do outro, assumindo comportamento pouco *accountable* e que faz poucas generalizações de vivências específicas para situações problemáticas mais amplas e abstratas.

Ao recorrer a diferentes estratégias de distorção dialógica perante a estratégia promotora do diálogo prevalente que é a *aplicação concreta de norma*, Samarco e Vale, com a sustentação da Renova, operam, ao longo do tempo, uma mudança de posição de sujeitos das tragédias de Mariana e Brumadinho: partem da negação do sujeito causador e destruidor, afirmam-se como sujeito recuperador e financiador para chegar a sujeito inovador e desenvolvedor. Consideramos que os processos comunicacionais das três organizações incluem estratégias para tentar impedir o reconhecimento dos problemas em torno da mineração, silenciar a percepção de quem se vê afetado e, assim, impedir que se transformem em problema público.

Importante pontuar que nossas análises estão limitadas pelas características do corpus: trata-se do relato das próprias organizações, estrategicamente selecionado e produzido por elas com vistas a determinados públicos. Primeiramente destacamos que, apesar de mirarmos no diálogo, não foi essa situação interacional que analisamos, mas a representação/projeção que as organizações fazem dela, razão pela qual é possível considerar como as organizações dizem que fazem ou querem fazer diálogo. Um segundo aspecto importante é que, embora os relatórios de atividades sejam peças publicadas a todos os públicos, sua feitura é marcada por exigências e “boas práticas” específicas do ambiente corporativo e determinadas pelo peso do público acionista. De toda forma, as próprias organizações definem essas publicações como sua prestação *pública* de contas em que apresentam suas ações em consideração a todos os públicos.



A SISTEMÁTICA DISTORCIVA E O CINISMO DO PARADOXO DIALÓGICO

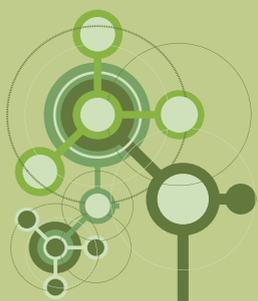
No *quadro pragmático* representativo da experiência comunicacional relatada e projetada pelas próprias organizações, constatamos a justaposição simultânea de elementos heterogêneos que caracteriza um paradoxo. Diante da força de abertura dialógica da *aplicação concreta de norma*, que indica capacidade de indexação da realidade trágica, são colocados os movimentos distorcivos do diálogo com a comunicação avessa a interesses alheios tipificada na *neutralização*, os silenciamentos e ocultamentos da *anulação de tópicos*, a obstrução analítica produzida pela *naturalização* de ideias e o jogo de ambiguidades da *negação plausível*.

Essas quatro estratégias negativas do diálogo não anulam a *aplicação concreta de norma* nem desfazem a relação de verossimilhança com a realidade e de compartilhamento de juízos por ela estabelecida. As forças antagônicas são acolhidas no mesmo quadro interacional. Portanto, o *quadro pragmático* da comunicação referenciado por Samarco, Renova e Vale não é dominado pelas estratégias de obstrução do diálogo, elas convivem com as estratégias de promoção dialógica sem fazer exclusões ou sínteses. Essa presença simultânea de elementos heterogêneos dentro do próprio *quadro pragmático* permite constatar que a sistemática de distorção da comunicação se estabelece não apenas na tensão entre o *quadro normativo* e o *quadro pragmático*, mas também dentro do próprio *quadro pragmático*. A distorção da comunicação constatada no posicionamento público assumido pelas três organizações se faz entre ideal e prática e, também, entre práticas de valência dupla.

A estratégia sistematicamente reproduzida ao longo dos relatórios de atividades publicados por Samarco, Renova e Vale desde as tragédias de Mariana (2015) e Brumadinho (2019) até julho de 2021 é a do *paradoxo dialógico*. Nela, o diálogo é explicitado como valor orientador da comunicação das organizações com os públicos, declarado como seu compromisso de comunicação democrática, participativa, transparente e respeitosa. Implicitamente, um campo de forças antagônicas de promoção e de impedimento à interação dialógica é montado, em espécie de labirinto em que portas são concomitantemente abertas e fechadas, de modo que não se possa escapar dele.

Eis o *quadro paradoxal da comunicação cínica* operando a convivência normalizada de elementos antagônicos. Essa comunicação é paradoxalmente cínica porque se ampara sobre a estrutura normativa da comunicação pública e, implicitamente, distorce o funcionamento pragmático da comunicação com operações sistemáticas e simultâneas de promoção e de obstrução dialógica. Ela se constitui em tentativas de controle estratégico das organizações sobre o processo de problematização da trama acontecimental das tragédias de Mariana e de Brumadinho. A imagem pública tramada em operações sistemáticas de distorção à comunicação apresenta as mineradoras estrategicamente responsivas ao público e à democracia, quando sua prática é a de uma (pseudo)comunicação destinada ao controle estratégico, e não à interação dialógica. Essas distorções podem ser eficientes na proteção contra controvérsias, conflitos e negociações mediados em público.

A formulação da *comunicação cínica* (Carnielli, 2021) reporta ao conceito de racionalidade cínica, entendida como expressão contemporânea de modos de pensar, fazer e refletir marcados pelo cinismo ou por uma razão cínica (Sloterdijk, 2012; Safatle, 2008). Refere-se ao processo de racionalização em que o cinismo é apreendido como “categoria maior para a análise das dinâmicas de racionalização em operação nas múltiplas esferas de interação social do capitalismo contemporâneo” (Safatle, 2008, p. 12). Seu sentido não está no discurso falso ou na máscara de insinceridade que esconde interesses, como é apreendido no senso comum. A razão cínica se expressa na comunicação indiferente, combativa e paradoxal, que busca a autoconservação. Assim, a ideia da comunicação cínica permite refletir sobre as consequências éticas e práticas da expressão de um padrão racional cínico.



CONCLUSÕES SOBRE ENFRENTAMENTOS PÚBLICOS E VIOLAÇÕES NA COMUNICAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES

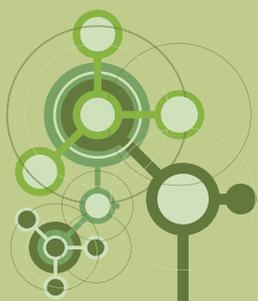
Ao estudar as organizações Samarco, Fundação Renova e Vale, buscamos explorar a expressão de um poder específico em ação na sociedade: o poder comunicacional das organizações. As organizações privadas têm negócios que não se limitam ao sistema econômico; sua natureza e forma de funcionamento, inevitavelmente, tocarão temas de interesse público, ou seja, aqueles que afetam a vida das pessoas. A natureza privada da comunicação do agente econômico não pode ser transmutada em pública. Isso não impede, por sua vez, que esses agentes econômicos acionem estrategicamente ou sejam acionados a participar de debates de interesse público. Mendonça (2013) chama a atenção para a mercantilização da democracia deliberativa, em que a lógica do mercado se apropria dessa teoria. A crítica encontra eco na denúncia de Marques, Mafra e Martino (2017, p. 88) para a tradução simplista da comunicação pública por parte das organizações que estão em busca “de um cenário sem conflitos, sem política, sem dissenso e sem ameaças à hegemonia estratégica”.

Ao contrário, a noção de comunicação pública normativamente informada e faticamente abordada (Esteves, 2011; Weber, 2017; Carnielli, 2017) permite dar a ver justamente os conflitos nos contextos organizacionais como mecanismos de reconhecimento ou resistência (Marques, Mafra e Martino, 2017). Afinal, é preciso asseverar que estamos falando de um contexto específico de atuação desses agentes econômicos: o contexto democrático. Se não pela natureza de sua constituição, mas pelas regras do jogo desse ambiente democrático, o agente econômico está publicamente constrangido, pela força da lei e pela pressão da esfera pública.

A ideia da comunicação sistematicamente distorcida permite ver as assimetrias entre os atores e a existência de mecanismos (estratégicos) que incentivam ou bloqueiam o diálogo, e refletir sobre as operações que instauram essa violação. Nos parece insuficiente e equivocado considerar que seria a intrínseca finalidade de lucro das organizações que imporá violações à comunicação bem-sucedida (ou dialógica) nos lances discursivos do agente econômico. Ele faz e fará, necessariamente, uma comunicação estratégica, que intenciona a influência e é privadamente motivada. Não é o interesse privado pelo lucro que está oculto na comunicação; ao contrário, encontra-se bem explicitado e incorporado ao entendimento de funcionamento do capitalismo. O que está estrategicamente ocultado sob a aparência de uma comunicação transparente e aberta ao diálogo é o interesse em distorcer a comunicação, impedindo pragmaticamente a realização da postura dialógica. O fato de ser privadamente interessado indica a condição do agente econômico e de sua comunicação estratégica, mas não exatamente o elemento violador da comunicação. Não é a estratégia que viola a comunicação e a ética das organizações, mas sim as estratégias ocultas de distorção da comunicação. A ação estratégia é forma genuína de agir não apenas das organizações, mas de todos os públicos interessados.

Importa ainda reforçar que a visada aos sinais negativos do diálogo presentes na comunicação das organizações não deve ser tomada como presunção da impossibilidade de compor, contrapor, rever ou reter os interesses da atividade econômica diante do público. Ao contrário, ela mostra que as organizações, em suas estratégias, precisaram (re)agir em relação a um *outro* que, de alguma forma, se fez visto e percebido em relação a suas cobranças para aquelas organizações. A análise da comunicação estratégica das organizações é relevante na medida em que considera a abertura organizacional à negociação e à composição própria do espaço público – ou seja, sua capacidade de dialogar e se integrar ao contexto democrático. É a qualidade dessa integração que precisa ser considerada e os resultados desta pesquisa evidenciam que, no caso das tragédias de Mariana e Brumadinho, ela é deletéria ao diálogo e à comunicação pública.

A hipótese trabalhada ao longo da pesquisa que subsidiou este artigo qualificou em termos cínicos a comunicação resultante da ação estratégica das organizações Samarco, Fundação Renova e Vale, o que significa desrespeitar a democracia quando um acontecimento do âmbito econômico desequilibra arranjos sociais e ambientais. Afinal, o paradoxo cínico instalado na



comunicação opõe barreiras à problematização das questões públicas relacionadas à mineração potencialmente reveladas na trama acontecimental das tragédias de Mariana e Brumadinho. Uma vez que extravasada, a lama impossível de ser contida mais encobre do que revela. Diante do poder hermenêutico de revelação do acontecimento público, a ação estratégica das organizações é para neutralizá-lo, silenciá-lo e pacificá-lo sob a égide da imagem pública de organizações mineradoras reparadoras, inovadoras e desenvolvedoras, camuflando sua posição de causadoras das tragédias e de empreendedoras de uma mineração destrutiva.

REFERÊNCIAS

BALDISSERA, Rudimar. A teoria da complexidade e novas perspectivas para os estudos de comunicação organizacional. *In*: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). *Comunicação organizacional: histórico, fundamentos e processos*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 135-164. v. 1.

BOHMAN, James. "When water chokes": ideology, communication, and practical rationality. *Constellations*, New York, v. 7, n. 3, p. 382-392, 2000.

BOHMAN, James. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. *In*: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 85-108.

BRASIL. *O desastre*. Brasília, DF: Ministério Público Federal, 2019a. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/o-desastre>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Relatório Comissão Parlamentar de Inquérito de Brumadinho e outras barragens*. Brasília, DF, 2019b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/56a-legislatura/cpi-rompimento-da-barragem-de-brumadinho/documentos/outros-documentos/relatorio-final-cpi-senado-federal>. Acesso em: 7 jan. 2020.

CARNIELLI, Fiorenza Zandonade. *Comunicação pública e comunicação cínica na trama acontecimental das tragédias de Mariana e Brumadinho*. 2021. Tese (Doutorado em Comunicação e Informação) – Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/231841>. Acesso em: 10 set. 2024

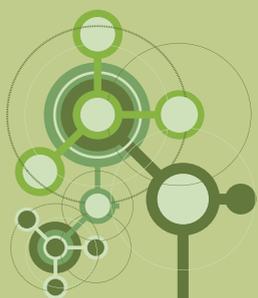
CARNIELLI, Fiorenza Zandonade. Instituições e interesse público: os processos de comunicação pública como estratégia instituinte. *Organicom*, São Paulo, v. 14, n. 26, p. 64-75, 2017.

DEETZ, Stanley A. *Democracy in an age of corporate colonization: developments in communication and the politics of everyday life*. Albany: State University of New York Press, 1992.

ESTEVES, João Pissarra. *Sociologia da comunicação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

GROSS, Alan G. Systematically distorted communication: an impediment to social and political change. *Informal Logic*, Windsor, v. 30, n. 4, p. 335-360, 2010.

HABERMAS, Jürgen. On systematically distorted communication. *Inquiry: An Interdisciplinary Journal of Philosophy*, [s. l.], v. 13, n. 1-4, p. 205-218, 1970.



HENRIQUES, Márcio Simeone; OLIVEIRA, Ivone de Lourdes; LIMA, Fábila Pereira. Mineração do futuro: o discurso da promessa. *In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS*, 29., 2020, Campo Grande. *Anais [...]*. Campo Grande: Compós, 2020, p. 1-18.

MAFRA, Rennan Lanna Martins; MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. Topografias do diálogo nos contextos organizacionais. *In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro; OLIVEIRA, Ivone de Lourdes; LIMA, Fábila Pereira (orgs.). Comunicação organizacional: vertentes conceituais e metodológicas*. Belo Horizonte: PPGCOM UFMG, 2017. p. 83-98. v. 2.

MAINIERI, Tiago; MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro; LIMA, Fábila Pereira; HENRIQUES, Márcio Simeone. Comunicação e poder organizacional. *In: MAINIERI, Tiago; MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (orgs.). Comunicação e poder organizacional: enfrentamentos discursivos, políticos e estratégicos*. Goiânia: Gráfica UFG, 2018. p. 12-21.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro; MAFRA, Rennan Lanna Martins. O diálogo, o acontecimento e a criação de cenas de dissenso em contextos organizacionais. *Dispositiva*, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 2-20, 2014.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro; MAFRA, Rennan Lanna Martins; MARTINO, Luis Mauro Sá. Desafios para a prática das relações públicas em sua interface com a democracia e questões de justiça. *In: MAINIERI, Tiago; MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (orgs.). Comunicação e poder organizacional: enfrentamentos discursivos, políticos e estratégicos*. Goiânia: Gráfica UFG, 2018. p. 91-123.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro; MAFRA, Rennan Lanna Martins; MARTINO, Luis Mauro Sá. Um outro lugar sobre a comunicação pública: a constituição discursiva de sujeitos no âmbito das organizações. *Dispositiva*, Belo Horizonte, v. 6, n. 9, p. 76-92, 2017.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Teoria Crítica e democracia deliberativa: diálogos instáveis. *Opinião Pública*, Campinas, v. 19, n. 1, p. 49-64, 2013. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762013000100003>.

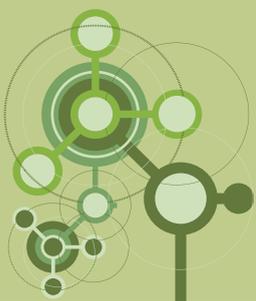
MORICEAU, Jean-Luc. A comunicação organizacional e os direitos do outro homem. *In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro; SILVA, Daniel Reis; LIMA, Fábila Pereira (orgs.). Comunicação e Direitos humanos*. Belo Horizonte: UFMG, 2019. p. 25-39.

SAFATLE, Vladimir. *Cinismo e falência da crítica*. São Paulo: Boitempo, 2008.

SLOTERDIJK, Peter. *Crítica da razão cínica*. São Paulo: Estação Liberdade, 2012.

WEBER, Maria Helena. Do acontecimento público ao espetáculo político-midiático. *Caleidoscópio*, Lisboa, n. 10, p. 189-203, 2011.

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



A esfera pública hiperconectada e suas implicações na comunicação pública contemporânea

The hyperconnected public sphere and its implication for contemporary public communication

La esfera pública hiperconectada y sus implicaciones para la comunicación pública contemporánea



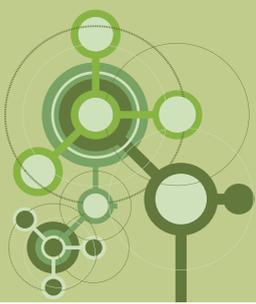
Tiago Mainieri

- Professor associado da Faculdade de Informação e Comunicação da Universidade Federal de Goiás (UFG)
- Pós-doutor em Comunicação pela Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (bolsista CNPq/ 2013)
- Doutor em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (USP)
- Mestre em Engenharia de Produção pelo Centro de Tecnologia da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)
- E-mail: tiagomainieri@ufg.br



Eva Arantes Ribeiro

- Doutora e Mestre em Comunicação pela Universidade Federal de Goiás (UFG)
- Especialista em Marketing pela Fundação Getúlio Vargas
- Graduada em Relações Públicas pela UFG
- Professora Substituta da Faculdade de Informação e Comunicação (FIC) da UFG
- E-mail: evaarantesribeiro@gmail.com



RESUMO

Este artigo propõe uma análise da esfera pública hiperconectada, destacando suas implicações no contexto da comunicação pública. Com as redes sociais, a esfera pública tem passado por transformações significativas. Neste estudo, examinamos as dinâmicas emergentes da esfera pública hiperconectada, incluindo o papel das redes sociais na disseminação de informação e desinformação e a interação entre os cidadãos. Por meio de revisão da literatura e resultados de pesquisa empírica das lives do então presidente Jair Bolsonaro, aprofundamos a reflexão proposta.

PALAVRAS-CHAVE: ESFERA PÚBLICA • HIPERCONNECTIVIDADE • COMUNICAÇÃO PÚBLICA • REDES SOCIAIS.

ABSTRACT

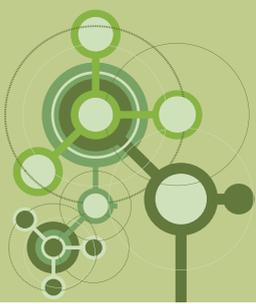
This study analyzed the hyperconnected public sphere, highlighting its implications in the context of public communication. Under social media, the public sphere has undergone significant transformations. This study examines the emerging dynamics of the hyperconnected public sphere, including the role of social media in disseminating information and disinformation and interactions between citizens. The literature review and empirical research on the livestreams of then-president Bolsonaro furthers the reflection on the hyperconnected public sphere.

KEYWORDS: PUBLIC SPHERE • HYPERCONNECTED • PUBLIC COMMUNICATION • SOCIAL NETWORK.

RESUMEN

Este artículo propone realizar un análisis de la esfera pública hiperconectada, destacando sus implicaciones en el contexto de la comunicación pública. Con las redes sociales, la esfera pública ha sufrido importantes transformaciones. En este estudio se examina la dinámica emergente de la esfera pública hiperconectada, incluido el papel de las redes sociales en la difusión de información y desinformación y la interacción entre los ciudadanos. A partir de una revisión de la literatura y resultados de investigaciones empíricas sobre las *lives* del entonces presidente Bolsonaro, se profundiza en la reflexión sobre la esfera pública hiperconectada.

PALABRAS-CLAVE: ESFERA PÚBLICA • HIPERCONNECTIVIDAD • COMUNICACIÓN • REDES SOCIALES.



INTRODUÇÃO

A esfera pública, como conceito, tem sido fundamental para compreender a dinâmica da comunicação pública e da participação cívica em sociedades democráticas. Tradicionalmente definida como um espaço de debate público no qual os cidadãos discutem questões de interesse público/coletivo e influenciam as políticas governamentais, a esfera pública tem passado por profundas transformações com o advento das tecnologias digitais e das redes sociais. Nesse contexto, surge a esfera pública hiperconectada, caracterizada pela intensa interação e troca de informações em ambientes online, que desafia as estruturas e as características da esfera pública tradicional.

Para Habermas (2014), a esfera pública é uma categoria histórica e, por isso, sofre mudanças que refletem na sua formação e em seus princípios. Com a ampliação da imprensa e o surgimento das novas mídias, o processo comunicativo se modifica e o próprio papel da esfera pública se altera. Sendo assim, a internet se apresenta repleta de desafios e contribuições significativas para uma discussão pública mais ampliada.

Nesse sentido, percebe-se que a comunicação se amplia com a esfera pública hiperconectada, apresentando novas possibilidades para uma comunicação pública mais dialógica e participativa. Ao mesmo tempo, esses novos contornos apresentam, também, desafios que envolvem a desinformação e a participação cidadã.

Com a pandemia da covid-19, nota-se que espaços cujo uso deveria voltar-se para defesa da ciência e divulgação de medidas para conter o avanço da doença foram usados para promover uma comunicação que teve o negacionismo como centralidade. Assim, buscando apresentar reflexões acerca da esfera pública e da comunicação pública foram analisadas as lives produzidas pelo ex-presidente do Brasil, Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), em sua página no Facebook².

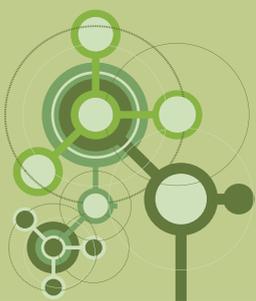
As lives analisadas são as denominadas “Lives de Quinta-Feira”, postadas desde o começo do mandato do então presidente, semanalmente, com a intenção de, supostamente, ter uma comunicação pública mais próxima com seus seguidores e cidadãos. Com essa análise, buscou-se entender como ocorreu o processo de comunicação, no contexto da pandemia, entre o presidente e seus seguidores, e como a esfera pública hiperconectada centrou-se no negacionismo e na desinformação. O distanciamento, da perspectiva da comunicação pública, reflete interesses que se afastam do objetivo de construção da cidadania.

DESAFIOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA ESFERA HIPERCONECTADA

A esfera pública hiperconectada é marcada por diversas dinâmicas que moldam a comunicação pública contemporânea. Em primeiro lugar, as redes sociais desempenham um papel central na formação da opinião pública, servindo como plataformas nas quais os cidadãos compartilham informações, discutem questões políticas e expressam suas opiniões. No entanto, a disseminação de informações falsas e a polarização do discurso político também são características proeminentes da esfera pública hiperconectada, o que levanta questões sobre a qualidade e a confiabilidade do debate público online.

Como afirma Wilson Gomes (2008, p.35), “o primeiro requisito da esfera pública é a palavra, a comunicação: interesses, vontades e pretensões dos cidadãos podem ser levados em consideração apenas quando ganham expressão em enunciados.”

² A pesquisa origina-se de dados obtidos na tese de doutorado defendida em agosto de 2023 no PPGCOM/UFG. Para a leitura dos dados completos da pesquisa acesse a tese: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/76/o/Tese_Final_Defendida_Eva_M%C3%A1rcia.pdf.



Nas redes sociais, os enunciados, a que se refere Gomes, fluem com rapidez e ganham dimensões virulentas. A preocupação reside na desinformação, à medida que ela adquire proporções nunca antes vistas.

Para estabelecermos as relações com a esfera pública hiperconectada, vamos propor um conceito convergente de comunicação pública. Apesar da polissemia do termo e suas perspectivas teóricas, que perpassam algumas vertentes, por exemplo a comunicação das organizações; a comunicação científica; a comunicação governamental; a comunicação da sociedade civil; e a comunicação política (Brandão, 2009), a definição de comunicação pública traz alguns elementos comuns de ordem conceitual e é evidente o interesse público como pilar de sustentação.

Portanto, interessa-nos, em especial, a perspectiva da comunicação pública como comunicação centrada no cidadão, a partir da interlocução entre sociedade e governo sobre o debate de assuntos concernentes ao interesse público e coletivo. Esse parece ser um ponto comum entre diversos autores como Brandão, Matos, Duarte, dentre outros. Nesse sentido, Brandão define a comunicação pública como “[...] um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania” (Brandão, 2009, p.9).

Além de informar com vistas à cidadania, a comunicação pública deve ser um espaço privilegiado de debate, participação, interlocução e intervenção do cidadão. Heloiza Matos (2009, p.47) sistematiza a “comunicação pública como espaço plural para a intervenção do cidadão no debate das questões de interesse público.”

A busca por uma sociedade justa e equânime move o ideal da comunicação pública.

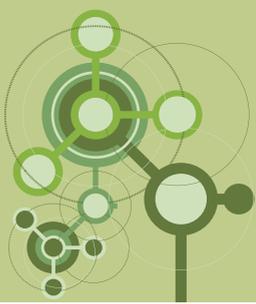
[...] é a partir da dimensão pública que percebemos a potência da comunicação voltada para os interesses da coletividade, buscando contribuir para a edificação de uma sociedade mais justa e equânime. Por essa razão, acreditamos que a comunicação pública é, de fato, urgente, essencial e necessária para o fortalecimento dos direitos de cidadania. Afinal, a comunicação pública possibilita a gestão de processos midiáticos em consonância com a ética e com a transparência, buscando respeitar os direitos humanos e consolidar o estabelecimento de relações sociais dialógicas e participativas. (Medeiros; Mainieri, 2022, p.17-18)

Conforme já apontamos, com base em Brandão (2009), o interesse público deve pautar as distintas vertentes da comunicação pública. Em uma esfera pública ampliada e plural residem múltiplas esferas públicas, como se estivessem fraturadas; não há somente uma esfera movendo as questões de interesse coletivo. Diante dessa pluralidade, por vezes fraturada, várias questões perpassam o debate público.

Entretanto, a partir dos resultados da pesquisa empírica, vamos constatar que a comunicação pública, no contexto de uma esfera pública hiperconectada, não se constitui naturalmente plural. A esfera pública fraturada, ou ainda as bolhas, permite que conteúdos desinformativos pautem o debate público.

A internet, pelas suas características, possibilita que os conteúdos sejam manipulados e compartilhados com facilidade. Desse modo, questões são alçadas artificialmente como de interesse público. Assim, diante da desinformação, a comunicação pública se vê com o desafio de realinhar o debate em torno do genuíno interesse público.

Nesse contexto fraturado, a comunicação pública é, ainda, desafiada a manter seu propósito de diálogo, participação e fortalecimento da cidadania. Ao promover o debate público, ela assume como responsabilidade assegurar a transparência, a qualidade das informações e o amplo acesso do cidadão.



Sem dúvida, os profissionais de comunicação pública enfrentam uma série de desafios no contexto da esfera pública hiperconectada, sendo um dos principais a necessidade de adaptar estratégias de comunicação para alcançar uma audiência cada vez mais fragmentada. Além disso, a rápida disseminação de informações nas redes sociais dificulta o controle da narrativa por parte das instituições governamentais, aumentando a pressão por transparência e responsabilidade na comunicação pública.

METODOLOGIA

Este artigo apresenta e analisa os resultados mais relevantes da pesquisa desenvolvida a partir das lives publicadas pelo então presidente Jair Bolsonaro, as quais ilustram as dinâmicas e os desafios da esfera pública hiperconectada. Ademais, oferece perspectivas para o futuro da comunicação pública, explorando possíveis abordagens para enfrentar os desafios emergentes presentes nessa esfera.

Para fins deste artigo, serão apresentados dados obtidos por meio da realização da análise do conteúdo resultante das transcrições dos vídeos. Em um segundo momento, foram selecionados assuntos envolvendo a temática da pandemia da covid-19 que surgiram nas lives publicadas pelo então presidente. Também será apresentada uma visão ampla e geral dos comentários postados pelos seguidores nas lives analisadas.

O Quadro 1 contém as lives selecionadas para a análise de conteúdo. Os critérios definidos para seleção foram: 1. abordagem de conteúdo tocante à pandemia da covid-19 (informações relativas ao número de mortos, vacina, lockdown/decretos propostos pelos governadores, ações do governo, auxílio emergencial, entre outros); 2. maior repercussão nos meios de comunicação de massa, de acordo com o Consórcio de Veículos de Imprensa³; 3. maior número de comentários feitos pelos seguidores do presidente; e, por fim, 4. maior interação usando emojis.

A partir desse conjunto de critérios, foram selecionadas, conforme Quadro 1, as seguintes lives para análise neste estudo.

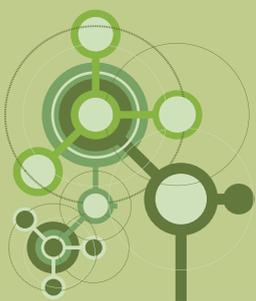
Quadro 1: Lives selecionadas para Análise de Conteúdo

Ano:	Mês:	Dia da Live:
2020	Março	26
2021	Fevereiro	25
2021	Março	18
2021	Maio	06
2021	Outubro	21

Fonte: Elaborado pelo autores (2023).

Na sequência, é apresentada a análise de conteúdo do material selecionado. Com os resultados, é possível entender o papel das redes sociais no debate de questões de interesse público e a relevância da comunicação centrada no cidadão, no enfrentamento de uma das mais graves pandemias na história da humanidade. Assim, apresentamos a análise das lives e, em seguida, a análise dos comentários.

³ O Consórcio de Veículos de Imprensa foi uma parceria estabelecida entre os veículos de imprensa brasileiros *O Estado de S. Paulo*, *G1*, *O Globo*, *Extra*, *Folha de S. Paulo* e *UOL*. O propósito foi divulgar dados acerca da covid (número de casos, mortes, internações etc.), diante da posição do Governo Federal (Ministério da Saúde) em sonegar as informações da população.



RESULTADOS DA PESQUISA – ANÁLISE DAS LIVES

A partir da análise, constata-se que, em nenhuma das lives, o ex-presidente apresenta informações com cunho científico acerca da covid-19, como número de mortes, vacinação, condutas importantes adotadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), por exemplo o distanciamento social e o uso de máscaras, como formas de conter o avanço da doença.

A primeira live analisada é a do dia 26 de março de 2020, que teve 36 minutos e 42 segundos de duração, quando completou um mês do aparecimento do primeiro caso de covid-19 no país. Em suas falas, o então presidente reforça seu posicionamento contrário às medidas de isolamento social, fortalecendo seu pensamento de que a pandemia resulta de uma gripe comum, ou, como ele afirma, de uma “gripezinha”. Jair Bolsonaro apresenta críticas a decretos de prefeitos e governadores, e ratifica que o tratamento com a cloroquina tem resultado positivo no combate ao coronavírus, sem apresentar comprovação científica.

Ao longo de toda a live, o ex-presidente defende o uso da cloroquina e mostra constantemente os remédios que estão sobre a mesa. Além de minimizar e, em vários momentos, ironizar a pandemia, há situações no vídeo em que “esquece” o nome do vírus: “qual o nome lá que eu esqueci?” (Live do Presidente Jair Bolsonaro – 26/03/2020, 2020). Alguém atrás da câmera responde: “Coronavírus”. Então, Bolsonaro, rindo, fala “Coronavírus.” A situação acontece aos 8 minutos e 32 segundos do vídeo.

Nenhuma vez, durante a transmissão, discorre-se sobre o número de mortes no país, crescimento exponencial do contágio e medidas de cuidados que devem ser adotadas e que foram preconizadas pela OMS. Além disso, o presidente reforça o uso de medicamentos que não foram aprovados cientificamente para tratar a covid-19, afirmando que os Estados Unidos pesquisam e aprovam esse uso, bem como a própria Anvisa, no Brasil. No entanto, não apresenta dados dessas pesquisas.

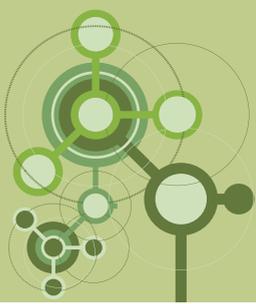
Já nos instantes finais, aos 32 minutos, Jair Bolsonaro segura as caixas de remédio em suas mãos e afirma sorrindo: “parece que Deus é brasileiro. Já... não posso afirmar, porque não sou médico nem pesquisador, mas as informações que tenho, já deu certo. Já deu certo. E nós vamos vencer essa onda, e o Brasil vai vencer” (Live do Presidente Jair Bolsonaro – 26/03/2020, 2020). O ex-presidente credita a cura da covid-19 ao uso da cloroquina.

Durante o período da pandemia, parte das medicações indicadas por ele chegaram a desaparecer das farmácias. Algumas pessoas tiveram reações adversas e até mesmo intoxicações pelo uso abusivo das medicações, prática não comprovada cientificamente. Pacientes com determinadas enfermidades tratadas por alguns desses medicamentos, ficaram sem tratamento adequado, em virtude da escassez de medicações.

A live do dia 25 de fevereiro de 2021⁴ teve 28 minutos e 20 segundos de duração. Enquanto discorre acerca do auxílio emergencial, Bolsonaro critica decretos de governadores e prefeitos, denominando-os de “política do fique em casa”. Inclusive, afirma que a população deve cobrar dos prefeitos e governadores que paguem o auxílio emergencial, já que são os responsáveis por esses decretos, demonstrando, em suas afirmações, que é contrário a essa medida. Em nenhum momento, o então presidente coloca que essa medida é importante para a contenção do coronavírus, contrapondo-se ao que foi estabelecido pela OMS.

Até 10 minutos transcorridos do vídeo, Jair Bolsonaro não toca em nenhum assunto relativo à pandemia, e, quando o faz, aos 10 minutos e 23 segundos, fala sobre um estudo alemão o qual confirma que o uso de máscaras tem efeito colateral em crianças; sem comprovações e sem apresentar a fonte do estudo mencionado. De acordo com o ex-presidente:

⁴ Live do dia 25 de fevereiro de 2021: Disponível em: <https://www.facebook.com/jairmessias.bolsonaro/videos/698380240842899>. Acesso em: 25 jan. 2021



Pessoal, começa a aparecer estudos aqui, não vou entrar em detalhe, né, sobre o uso de máscaras que, num primeiro momento, aqui, uma universidade alemã fala que elas são prejudiciais a crianças, né?... Não vou entrar em detalhe, porque tudo deságua em críticas em cima de mim, né? E eu tenho a minha opinião sobre máscara, cada um tem a sua, mas a gente aguarda um estudo, né, mais aprofundado sobre isso por parte de pessoas competentes. (Live de Quinta-feira – 25/02/2021, 2021).

A terceira live analisada ocorreu em 18 de março de 2021 e foi dividida em duas partes, totalizando 53 minutos e 42 segundos de duração. Nela, Bolsonaro volta a defender o uso de cloroquina para o tratamento contra a covid-19 e comenta que esse “tratamento inicial” para a doença não é aceito, porque ainda não é comprovado cientificamente, associando-o ao tratamento da aids, por AZT, na década de 80; porém, afirma: “ninguém criminalizou o AZT, e por que isso?” (Live de quinta-feira com o Presidente (18/03/2021, 2021). Em 24 minutos e 36, diz que “o tratamento inicial, então, é bem-vindo, é uma esperança” (Live de quinta-feira com o Presidente (18/03/2021), 2021).

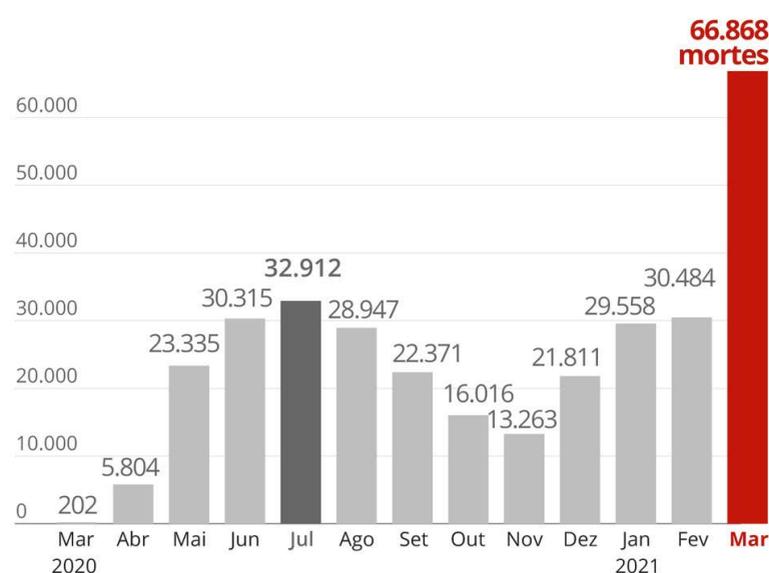
Com 20 minutos e 39 segundos transcorridos da live, ao falar do ex-ministro da saúde, Henrique Mandetta, o então presidente imita uma pessoa com falta de ar. Essa postura repercutiu significativamente nos veículos de comunicação de massa de forma negativa. Além da defesa da cloroquina, que para Bolsonaro evita que a pessoa com falta de ar seja entubada em hospitais, ele ainda defende a nebulização para o tratamento da covid-19, sendo que essa medida com cloroquina não possui nenhuma comprovação científica por estudos da área médica ou pela OMS. O ex-presidente também critica o distanciamento social, medida preconizada pela OMS no combate à pandemia.

Seguindo com a defesa do uso da cloroquina para combater a doença, Jair Bolsonaro relaciona o tratamento precoce à diminuição de mortes no país, dado que é contrário ao que é apresentado na Figura 1, extraída do site do g1, a qual confirma que o mês de março foi o mais letal da pandemia no Brasil.

Figura 1: Infográficos de mortes por Covid-19

Março de 2021 é o mês mais letal

Veja o comparativo mês a mês



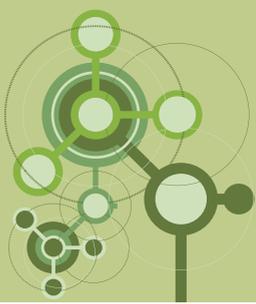
Fonte: Consórcio de veículos de imprensa a partir de dados das secretarias estaduais de Saúde



Infográfico elaborado em: 31/03/2021

Fonte: g1⁵.

5 Disponível em: <https://g1.globo.com/google/amp/bemestar/coronavirus/noticia/2021/03/31/brasil-registra-quase-4-mil-mortes-por-covid-no-dia-e-fecha-pior-mes-da-pandemia-com-668-mil-obitos.ghtml>. Acesso em: 9 maio. 2022.



Além da defesa constante do tratamento precoce, o então presidente associa as altas taxas de desemprego, por conta de decretos governamentais que visam o distanciamento social, com o aumento de casos de suicídio, sem citar fontes de pesquisa. Sempre que Bolsonaro cita decretos de lockdown, criados por vários prefeitos e governadores, mostra-se contrário a essa postura, mesmo sendo uma indicação da OMS ao redor do mundo, e trata-os como uma “política de fique em casa”. De acordo com suas falas, na live do dia 21 de outubro de 2021, o ex-presidente afirma “só que se esqueceram, esqueceram não, a política do fique em casa é uma das mais perversas da humanidade” (Abraji, 2021).

Em todas as transmissões analisadas, fica claro o posicionamento do então presidente em relação à “política do fique em casa”. Ademais, ele critica o pânico causado pela mídia para espalhar terror à opinião pública.

A quarta live analisada foi a do dia 6 de maio de 2021 e teve duração de 48 minutos e 13 segundos. Nela, Jair Bolsonaro novamente imita uma pessoa com falta de ar para continuar defendendo o tratamento precoce e criticando a conduta do seu ex-ministro da saúde, Mandetta. Diz o ex-presidente:

[...] o Mandetta é aquele, aquele cara que condena a Cloroquina e fala o que pra você? Fica em casa. Quando você estiver sentindo falta de ar (imita uma pessoa com falta de ar e puxa o ar três vezes), cê vai pro hospital. Pra fazer o quê? Pra tomar o quê? (abre os braços em indignação). Você não tem nenhum remédio comprovadamente científico. Pra ser entubado. Esse é o protocolo do Mandetta. E canalha é aquele que critica a Cloroquina, a Ivermectina e não apresenta uma alternativa. Isso é um canalha. (Live de Quinta-feira – 06/05/2021 – Presidente Jair Bolsonaro, 2021)

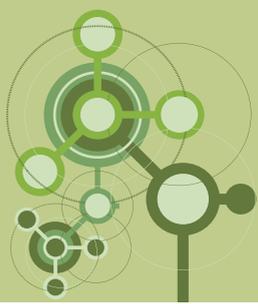
Em seguida, em 18 minutos e 59 segundos, o então presidente pergunta para as pessoas presentes no local se já usaram cloroquina e afirma: “todo mundo usou, pô. Eu acho que quem não tem uma alternativa... cala a boca. Deixe de ser canalha em criticar quem usa alguma coisa” (Live de Quinta-feira – 06/05/2021 – Presidente Jair Bolsonaro, 2021).

Em todo o decorrer da live, Bolsonaro defende o uso de cloroquina, ou como ele diz “remédio para matar piolho” e ivermectina. Vale ressaltar que esse tratamento não foi, ao longo de toda a pandemia, reconhecido e aprovado por instituições de saúde e pela OMS para tratar pacientes com covid-19.

O ex-presidente, ao defender a cloroquina, faz uma relação com o uso da Coca-Cola para melhorar suas dores de estômago. Também menciona sobre soldados em guerra que usavam água de coco nas veias, já que não havia como fazer transfusão de sangue. Essas informações apresentadas não têm nenhuma comprovação científica e podem levar desinformação ao público, além de minimizar a gravidade da covid-19.

A live do dia 21 de outubro de 2021 foi retirada do ar pelas plataformas YouTube, Facebook e Instagram, no dia 25 de outubro de 2021, conforme publicação do site de notícias g1. De acordo com os gestores, a política das plataformas não permite desinformação acerca da vacina da covid, nem a sua associação a nenhuma doença, como o então presidente fez com o surgimento da aids. A duração da transmissão foi de 1 hora e 12 minutos.

Transcorridos 17 minutos, o ex-presidente associa, com base em relatórios oficiais do Governo do Reino Unido, que “os totalmente vacinados [...] estão desenvolvendo a síndrome de imunodeficiência adquirida” (Facebook..., 2021). Nesse ponto, não é confirmado nem apresentado esse relatório, o que faz com que a live seja derrubada em todas as plataformas digitais. Com essa afirmação, o então presidente apresenta desinformação em relação à vacina da covid-19. Com isso, Bolsonaro desinforma a população e tira a credibilidade da vacina para conter a doença.



Criticando novamente decretos governamentais acerca do lockdown, o ex-presidente ataca a imprensa e afirma que "a fome também mata, como eu apanhei dessa mídia tradicional, né? Se é que pode chamar de mídia isso que existe no Brasil. Se é que pode chamar de mídia Folha de São Paulo, O Globo, Estadão, certo? Se é que pode chamar de mídia" (Abraji, 2021).

Ainda tecendo críticas à imprensa e matérias publicizadas, Jair Bolsonaro diz: "vocês querem acreditar na minha palavra ou na Miriam Leitão? Igual o pessoal da saúde, quer acreditar no médico ou no William Bonner? Eu saindo daqui resolve o problema?" (Abraji, 2021).

RESULTADOS DA PESQUISA – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS

A partir da análise dos comentários deixados pelos seguidores e pessoas que assistiram às lives, percebe-se que predomina, nesse ambiente, uma concordância com as opiniões postadas pelo ex-presidente. De forma ampliada e geral, os comentários deixados podem ser considerados como mensagens de apoio, não apoio ou de neutralidade em relação à postura do então presidente e suas falas. Para esse entendimento, realizou-se uma leitura prévia de todos os comentários deixados nas lives analisadas.

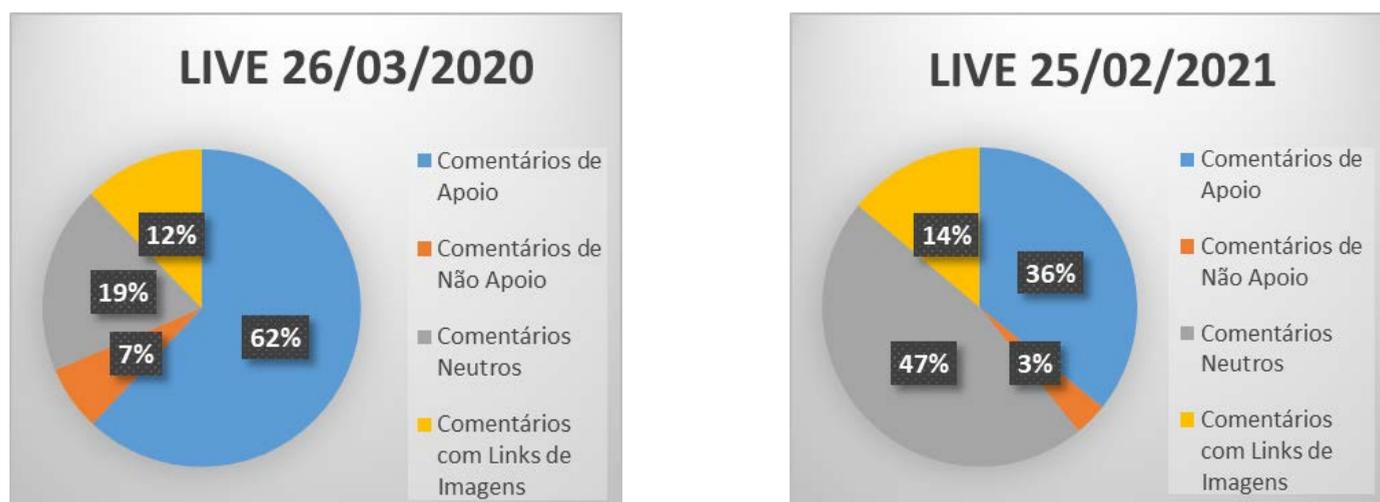
Essa leitura prévia permitiu identificar que os comentários, em sua totalidade, acabam trazendo as mesmas informações, por isso, a análise dos 500 primeiros de cada vídeo apresentam um olhar amplo e preciso da opinião dos seguidores sobre as lives analisadas. Na definição dessa amostragem, foram considerados unicamente os comentários deixados pelos usuários simultaneamente durante a transmissão, ou seja, foram desprezados os comentários postados posteriormente.

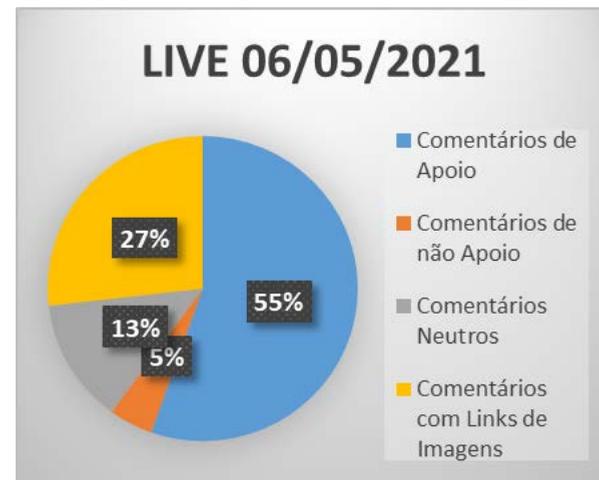
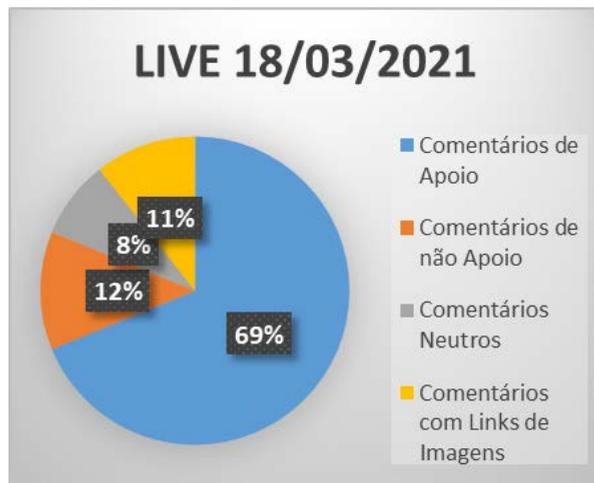
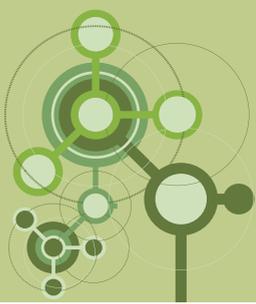
Então, a partir desse recorte, os 500 comentários foram examinados e categorizados como: apoio, não apoio, neutro e comentários usando links de imagens (que não foram examinados pela impossibilidade de abrir cada link). Estes dois últimos foram quantificados nesta análise, pois é significativa a utilização desse formato nos comentários, mas não apresentam nenhuma informação que colabora com esta pesquisa.

Ressalta-se que os comentários neutros são aqueles que não podem ser percebidos, a partir de uma leitura flutuante, como de apoio ou não apoio, por exemplo "boa noite", nomes próprios, questões acerca do auxílio ou busca de outras informações (no sentido apenas de dúvidas), nomes de cidade, entre outros. No entanto, quando o comentário é feito com "boa noite, meu capitão"; "boa noite, meu presidente, Deus te abençoe"; "boa noite, Goiás está com você, capitão", percebe-se que esses comentários são de apoio.

Considerando essa análise prévia e os 500 primeiros comentários deixados em cada live, foi obtido o Gráfico 1 de análise.

Gráfico 1: Comentários dos seguidores por lives





Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Com esses gráficos, observa-se que, em todas as transmissões, os comentários deixados são, em sua maioria, de apoio ao ex-presidente, à sua conduta e às falas no decorrer dos vídeos e relacionadas à pandemia. Em vários comentários, palavras ditas por ele são reiteradas pelos seguidores, como “Globo Lixo”; “Deus acima de todos”; “Fecha o STF”; “Queremos voltar a trabalhar”; “Fechados com Bolsonaro”; “Mete o exército nas ruas”; “Bolsonaro tem que colocar o tratamento precoce desta virose”; “A Globo lixo comprou o Facebook, o Instagram e o Twitter também”, entre outros.

A partir do olhar acerca dos comentários de apoio ao então presidente, aponta-se que estes não apresentam questionamentos sobre a pandemia, nem sobre as medidas adotadas. Os seguidores parecem concordar que os maiores problemas da pandemia são o desemprego e o lockdown decretado por alguns prefeitos e governadores. Os comentários também indicam a crença na cura por meio do tratamento precoce, estimulado sempre nas falas de Jair Bolsonaro.

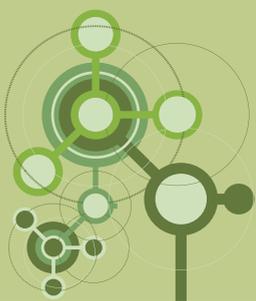
Os comentários de apoio apresentam uma confirmação do que é dito pelo ex-presidente, já que os seguidores concordam e confirmam as ideias defendidas, repercutindo as falas e maneiras de Bolsonaro de lidar com outras instituições. Sobre a pandemia, não questionam e nem buscam diferentes pontos de vista para entender o cenário da crise sanitária. Os comentários são ecoados e aceitos como ideias verdadeiras transmitidas pelo então presidente, reiteradas nos comentários pelos seus seguidores. Não há, verdadeiramente, um espaço para o contraditório.

Já os comentários de não apoio ao ex-presidente, em três lives, são aqueles que têm o percentual mais baixo. Apenas no dia 18 de março de 2021 ficou com 12%, atrás dos comentários de apoio, que representaram 69% dos comentários deixados. Os comentários de não apoio trazem palavras soltas, sem um questionamento que pudesse gerar um debate crítico e participativo com Bolsonaro. Em sua maioria, são: “Cadê a Vacina?”; “Genocida”; “Você vai fazer a despesa do mês com R\$600,00?”; “Governo poderia entrar na luta contra o Corona”; “Fora Bolsonaro”, entre outros.

É notório que os comentários não fomentam um debate na internet, pois são estruturados com poucas palavras, as quais reforçam o que está sendo dito. No caso dos comentários de não apoio, estes também não buscam uma discussão e prestação de contas.

DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

Desde a primeira live analisada neste estudo, percebe-se que o então presidente Bolsonaro não apresenta dados científicos, com comprovação, acerca da pandemia de covid-19. Em nenhum momento, o ex-presidente menciona as medidas preconizadas pela OMS ou a importância da vacinação. Pelo contrário, adota em suas falas críticas pesadas à imprensa, que, para ele, apoia a política do “fique em casa”.



Para Jair Bolsonaro, sob sua perspectiva, ele sempre se preocupou com dois inimigos durante a pandemia: o vírus e o desemprego. Pelas suas falas, sua preocupação maior é o desemprego, pois sempre é feita uma crítica ao isolamento social proposto por governadores e prefeitos, chamando-o de “política do fique em casa”; a importância da vacina para conter a doença é minimizada, tirando, com isso, a credibilidade desta; e há a defesa, em todas as lives, do tratamento precoce, formado por remédios como cloroquina e ivermectina.

Em nenhuma transmissão, mesmo com o número de mortes elevado, como no mês de março de 2021, o então presidente se solidariza com a quantidade de mortos pela doença no país.

Com a análise das lives, percebe-se que esse locus poderia ter se formado como um espaço para tornar público ações e condutas, com base na ciência, para conter o avanço do coronavírus no país. Porém, o espaço destas, fez circular desinformação acerca da pandemia, fortalecendo, assim, o negacionismo.

Sobre a participação das pessoas, Maia (2008) afirma que não basta apenas a acessibilidade para que se tenha uma esfera pública virtual, mas que o cidadão queira se engajar e, de fato, participar de assuntos políticos por meio das possibilidades trazidas pela internet. Esse engajamento não foi percebido nos comentários de apoio, não apoio e nem nos comentários neutros.

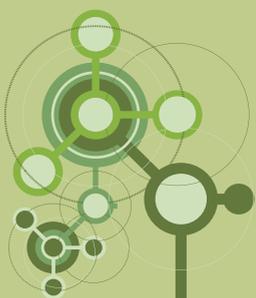
Outro ponto importante nesta análise dos comentários é que, dependendo da postura adotada pelo Bolsonaro em suas falas, conforme a Análise de Conteúdo, os comentários de apoio reverberam o pensamento divulgado. No caso da live do dia 18 de março de 2021, como o ex-presidente ataca o Supremo Tribunal Federal, os comentários, em sua maioria, tendem a ir para essa mesma direção, com o uso de frases como: “Fecha o Supremo”; “Intervenção Militar com Bolsonaro no poder”; “Cadê os nossos generais para fechar o STF?”; “142 urgente”, entre outras. Logo, os comentários de apoio confirmam e reforçam as ideias e falas que o então presidente apresenta em cada live analisada.

CONCLUSÃO

A esfera pública hiperconectada representa um novo paradigma na comunicação pública, o qual desafia as estruturas e as normas estabelecidas da esfera pública tradicional. Compreender as dinâmicas e os desafios dessa esfera é essencial para garantir uma comunicação pública eficaz e responsável, em sociedades democráticas. Este artigo oferece uma contribuição significativa para esse entendimento, ao analisar criticamente as características, os desafios e as perspectivas futuras da esfera pública hiperconectada, no contexto da comunicação pública contemporânea.

Porém, deve-se perceber essa esfera como um locus de possibilidades comunicacionais, e também de impossibilidades, em que, no caso dos dados apresentados, mostrou-se um ambiente no qual o que se propagou foi desinformação e ataques à ciência, no combate à pandemia no país.

Em todas as falas relacionadas à vacina, o ex-presidente apresentou conteúdo que direciona à desinformação. Nesse sentido, identifica-se que Bolsonaro teve um objetivo, pois, conforme abordam Wardle e Derakhshan (2017), a desinformação tem uma intenção, já que é um conteúdo mentiroso, repassado com o intuito de causar um dano. O então presidente teve a intenção de tirar a credibilidade das vacinas e, com isso, desencorajar a população a se vacinar contra a covid-19 para acreditar no tratamento precoce, defendido por ele, ao longo de todos os vídeos analisados. Além disso, nota-se, a concordância de opiniões dos comentários deixados e analisados.



Com isso, percebe-se que a pluralidade de opiniões e discussões ampliadas não foram realizadas nesse espaço. Assim como, muito menos tivemos uma comunicação pública participativa, democrática e que busca, de fato, debates e diálogos entre cidadãos e governo.

A falta de transparência nas informações sobre o coronavírus e a desinformação foram um verdadeiro ataque à comunicação pública. A ingerência do governo federal, com ordem expressa emanada pelo Planalto, para retardar a divulgação dos números da covid-19 foi uma tentativa de ocultar os dados da população. Cabe-nos, como cidadãos, questionar os motivos por detrás dessa postura. Mais do que isso, a sociedade deve exigir o cumprimento do dispositivo constitucional que assevera a transparência da administração pública.

O pilar da comunicação pública é o interesse público e, desse modo, a comunicação deve estar centrada no cidadão. Portanto, disponibilizar informações e assegurar a transparência destas é o primeiro passo para viabilizar a comunicação pública. Entretanto, o que percebemos com a análise é a morte anunciada do compromisso com esta por parte do governo federal no que tange ao contexto da pandemia. Essa morte teve início quando o Ministério da Saúde (MS) suspendeu as coletivas diárias de imprensa e efetiva-se com os esforços do ex-presidente em preconizar medicações sem comprovação científica.

Dificultar o acesso à informação é gravíssimo. Ao obstaculizar esse acesso aos dados, na prática, tentou-se desviar o foco da pandemia. Talvez, mais grave ainda seja prover à população informações falsas, permitindo sua circulação nas mídias sociais. Informações essas que negaram a gravidade da pandemia e disseminaram desinformação.

É inadmissível que, em pleno cenário pandêmico, a sociedade tenha sido alijada de informação correta, clara e transparente. Reafirma-se que o compromisso da administração pública é informar o cidadão brasileiro. É passada a hora da população reivindicar uma comunicação pública transparente e com foco no cidadão.

REFERÊNCIAS

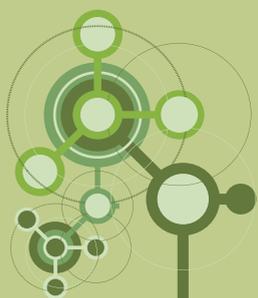
ABRAJI. Pinpoint da Abraji recebe transcrições de lives de Bolsonaro e CVs de comissionados do governo federal. *Abraji*, 29 out. 2021. Disponível em: <https://www.abraji.org.br/noticias/pinpoint-da-abraji-recebe-transcricoes-de-lives-de-bolsonaro-e-cvs-de-comissionados-do-governo-federal>. Acesso em: 18 nov. 2022.

BRANDÃO, Elizabeth. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009. pp.1-33.

FACEBOOK tira do ar live de Bolsonaro com mentiras sobre vacina da Covid e Aids. *g1*, [s. l.], 25 out. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2021/10/25/live-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 18 nov. 2022.

GOMES, Wilson. Esfera Pública Política e Comunicação em Mudança Estrutural da Esfera Pública de Jürgen Habermas. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. (Orgs.). *Comunicação e democracia: Problemas & perspectivas*. São Paulo, SP: Paulus, 2008. pp.31-68.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. São Paulo: Editora Unesp, 2014.



LIVE de Quinta-feira – 25/02/2021. Jair Messias Bolsonaro, [s. l.], 2021. Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/jairmessias.bolsonaro/videos/698380240842899>. Acesso em: 25 jan. 2021.

LIVE de Quinta-feira – 06/05/2021 – Presidente Jair Bolsonaro. Jair Messias Bolsonaro, [s. l.], 2021. Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/jairmessias.bolsonaro/videos/4648016485224967>. Acesso em: 31 out. 2021.

LIVE de quinta-feira com o Presidente (18/03/2021). Jair Messias Bolsonaro, [s. l.], 2021. Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/jairmessias.bolsonaro/videos/1127669571029884>. Acesso em: 2 maio. 2021.

LIVE do Presidente Jair Bolsonaro – 26/03/2020. [s. l.], [s. n.], 2020. 1 vídeo (36min). Publicado por Bolsonaro TV. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=u-8vAoZewtg> Acesso em: 25 jan. 2021.

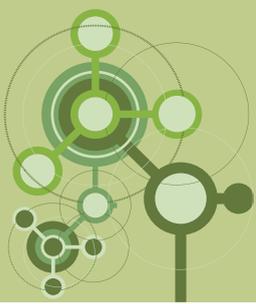
MAIA, Rousiley C. M. *In*: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. *Comunicação e democracia: Problemas & perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, esfera pública e capital social. *In*: DUARTE, Jorge. (org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEDEIROS, Magno; MAINIERI, Tiago. (orgs.). *Comunicação pública e cidadania: conceitos, desafios e enfrentamentos*. v.1. Goiânia: Cegraf; UFG, 2022. Disponível em <https://ppgcom.fic.ufg.br/p/35668-livros-e-e-books>. Acesso em: 10 jul. 2024.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. *Information Disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policymaking*. [S. l.]: Council of Europe report, 2017. Disponível em: <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>. Acesso em: 20 jan. 2022.

Artigo recebido em 01.05.2024 e aprovado em 13.08.2024



O SUS e a encruzilhada da desinformação sobre saúde: estratégias do contexto pós-pandêmico

El Sistema Único de Salud (SUS) y la encrucijada de la desinformación sanitaria: estrategias en el contexto pospandémico

SUS and the crossroads of health disinformation: strategies in the post-pandemic context



Pâmela Araujo Pinto

- Doutora em Comunicação pela Universidade Federal Fluminense (UFF);
- Professora do Programa de Pós-Graduação em Informação e Comunicação em Saúde - PPGICS/ICICT/FIOCRUZ;
- Filiações do autor, da maior para a menor, e afiliação profissional após as titulações.
- E-mail: pinpamela@gmail.com



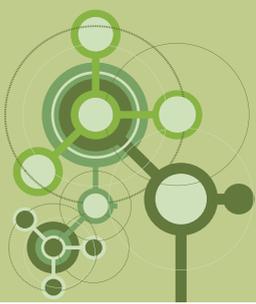
Sarah Lopes Salomão

- Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Reabilitação do Hospital de Reabilitação de Anomalias Craniofaciais da Universidade de São Paulo (PG-HRAC, USP);
- Bacharel em Comunicação Social - Publicidade e Propaganda pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (ECO - UFRJ, Summa Cum Laude).
- E-mail sarahsl@usp.br



André Gonçalves da Silva Bezerra

- Mestre em Informação e Comunicação em Saúde pelo Programa de Pós-graduação em Informação e Comunicação em Saúde (PPGICS/Icict/Fiocruz);
- Tecnologista em Saúde Pública, perfil Comunicação Social, do Icict/Fiocruz. Filiações do autor, da maior para a menor, e afiliação profissional após as titulações.
- E-mail. andre.bezerra@fiocruz.br



RESUMO

Este artigo tem como objetivo mapear iniciativas de enfrentamento à desinformação sobre saúde pública no Brasil, a partir de ações de instituições sanitárias e de conselhos federais de profissões da saúde. Adotou-se como metodologia uma revisão de literatura, um estudo exploratório em 13 websites e a análise documental. Os resultados apontaram ações do Ministério da Saúde, da Fiocruz, do Instituto Butantan e do Conselho Nacional de Saúde, voltadas aos cidadãos e aos profissionais, com ênfase na checagem de informações.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO E SAÚDE • DESINFORMAÇÃO • SUS • SAÚDE PÚBLICA • CONSELHOS FEDERAIS.

RESUMEN

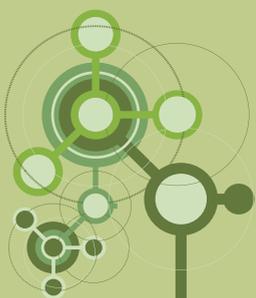
El objetivo de este artículo es mapear las iniciativas para enfrentar la desinformación sobre salud pública en Brasil a partir de las acciones de las instituciones de salud y de los consejos federales de profesiones de salud. La metodología utilizada fue una revisión bibliográfica, un estudio exploratorio de 13 sitios web y un análisis documental. Los resultados mostraron acciones del Ministerio de Salud, de la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz), del Instituto Butantan y del Consejo Nacional de Salud dirigidas a ciudadanos y a profesionales, con énfasis en la verificación de la información.

PALABRAS CLAVE: COMUNICACIÓN Y SALUD • DESINFORMACIÓN • SUS • SALUD PÚBLICA • CONSEJOS FEDERALES.

ABSTRACT

This study aims to map initiatives to tackle disinformation about public health in Brazil based on the actions of health institutions and federal councils of healthcare professions. A literature review, an exploratory study of 13 websites, and a documental analysis were chosen as the methodology for this research. Results showed actions by the Ministry of Health, Fiocruz, the Butantan Institute, and the National Health Council aimed at citizens and professionals, especially on checking information.

KEYWORDS: COMMUNICATION AND HEALTH • DISINFORMATION • SUS • PUBLIC HEALTH • FEDERAL COUNCILS.



INTRODUÇÃO

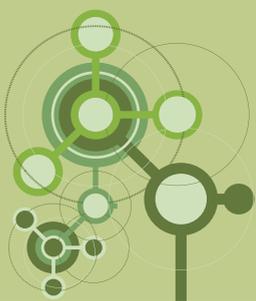
Em maio de 2023, a Organização Mundial de Saúde (OMS) decretou o fim da emergência de saúde pública de importância internacional da covid-19. Entretanto, no Brasil, o fim da crise sanitária não significou a redução da circulação da desinformação sobre saúde, ampliada a partir de 2020 (Pinto; Carvalho, 2023). O Sistema Único de Saúde (SUS) tem convivido com disputas informativas que reiteraram a circulação de vozes discordantes sobre a saúde como um direito e, sobretudo, da validade da ciência e das instituições sanitárias como referência na busca por saúde.

Este artigo busca contribuir com uma análise no que se refere às iniciativas de enfrentamento à desinformação sobre saúde pública, a partir de um estudo exploratório de iniciativas tecidas no Brasil. Busca-se responder à questão de pesquisa de como instituições integrantes do Sistema Único de Saúde enfrentam a desinformação sobre saúde pública após a pandemia da covid-19. O estudo tem como objetivo principal mapear as ações, em desenvolvimento, na contenção de disputas informativas da saúde. São objetivos específicos deste levantamento expor as ações estruturadas por instituições governamentais e não governamentais, analisar as estratégias empreendidas e identificar os públicos aos quais as iniciativas mapeadas foram endereçadas. Aponta-se, aqui, duas hipóteses: a primeira é de que as estratégias de desinformação das instituições que compõem o SUS não estão articuladas entre si; e a segunda defende que os cidadãos são o principal público das iniciativas.

Paim (2009, p.51) descreve o SUS como “o conjunto de ações e serviços públicos de saúde, compondo uma rede regionalizada e hierarquizada, organizada a partir de diretrizes da descentralização, integralidade e participação da comunidade” e regulamentada pelas leis 8.080/90 e 8.142/90. Isso implica em princípios que devem organizar a sua prática, como a compreensão de que a saúde é um direito de todos (princípio da universalidade), garantido na Constituição Federal de 1988; a consideração das diferenças entre as populações no acesso a esse direito (equidade); e a consideração das múltiplas dimensões da saúde (integralidade) (Araújo; Cardoso; Murinho, 2011). Desde a sua estruturação, nas décadas de 1970 e 1980, a criação do SUS foi tensionada pela fragilização dos esforços para o enfrentamento coletivo dos problemas sanitários em razão do avanço dos interesses comerciais, inerentes ao avanço da lógica capitalista no Brasil (Paim; Almeida Filho, 1998). O crescimento da circulação de informações controversas e sabidamente falsas no contexto do SUS é uma nova face dessa mesma tensão, vivenciada no capitalismo de dados (Ricaurte, 2023), com potencial de afetar o pleno funcionamento desse sistema e desmobilizar os cidadãos quanto à participação e construção dessa política.

A expansão de discursos desinformativos acontece, sobretudo, em plataformas de redes sociais e em websites hiperpartidários da extrema direita (Sacramento; Paiva, 2020; Recuero; Soares, 2021; Carvalho *et al.*, 2022). Valores como crenças e a fé passaram a balizar a percepção dos cidadãos sobre a realidade, com impacto potencial sobre o bem-estar físico e mental (Sacramento; Falcão; Monari, 2023). Tal cenário contrasta com a mobilização de participação social de cidadãos para a construção de uma política pública de saúde universal capaz de equilibrar as desigualdades sociais existentes no Brasil, segundo Araújo e Cardoso (2007). Para as autoras, a produção e a circulação de sentidos sobre o SUS foi controlada por vozes institucionais, como o Ministério da Saúde (MS), que foram fomentadoras de produtos comunicacionais e campanhas, em detrimento da distribuição de recursos para iniciativas regionais e locais, bem como para outros atores sociais e políticos capazes de compreender a importância dos contextos comunitários e suas demandas por saúde.

O panorama exposto acima ocorreu, simultaneamente, a uma crise epistêmica, na qual as instituições democráticas, como a ciência, a educação, a mídia e o judiciário brasileiros são afetadas por investidas de movimentos globais da extrema direita, em ambientes digitais (Oliveira, 2020; Massuchin; Cervi, 2021). Iniciativas como a ampliação do *fact-checking* (Rodriguez-Perez; Seibt, 2022) e a criação do consórcio de imprensa nacional, durante a pandemia, para ofertar informações confiáveis sobre



a crise sanitária, além de reiterar o apoio à ciência e à saúde pública em meio ao apagão de dados do governo federal, foram reações a esse contexto político que mobilizou a produção e circulação de informações sobre a pandemia (Barbosa *et al.*, 2022; Bezerra, 2024). Cabe ressaltar que esse apoio não foi uma constante na relação entre o SUS e a mídia brasileira. Em três décadas, essa política foi fixada na memória nacional com o apoio das mídias tradicionais, com ênfase na ineficiência (Machado, 2023) e, em algumas ocasiões, como contraponto aos fatores de risco de epidemias (Oliveira, 2017).

A partir do novo momento vivenciado na democracia brasileira, com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2023, o enfrentamento ao fenômeno da desinformação passou a ser realizado a partir do Governo Federal. Conforme Pinto e Carvalho (2023), estratégias para o fortalecimento da soberania informacional brasileira foram empreendidas no âmbito da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom) e da Advocacia-Geral da União (AGU). Ao longo dos dois anos desse governo, observamos disputas pela regulação das plataformas, sobretudo pela aprovação do Projeto de Lei 2630/20 — a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Em paralelo, o debate sobre o contexto da desinformação e a liberdade de expressão também reverberou no judiciário e na sociedade civil, com atuação de organizações não governamentais.

O estudo exploratório (Saunders; Lewis; Thornhill, 2019) foi realizado nos sites institucionais de atores relevantes ao SUS, como o MS, o Conselho Nacional de Saúde (CNS)², a Fundação Oswaldo Cruz, o Instituto Butantan, além de nove conselhos federais de profissionais de saúde. Os autores integram duas redes de comunicadores estratégicas para a temática, as quais também foram mobilizadas pela busca ativa de iniciativas de enfrentamento à desinformação e saúde: o grupo de WhatsApp da Rede Nacional de Combate à Desinformação (RNCD) e o grupo de WhatsApp da Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública). Por fim, realizou-se revisão de literatura acerca da desinformação no contexto da saúde e da ciência e sobre a interface entre o jornalismo e a saúde.

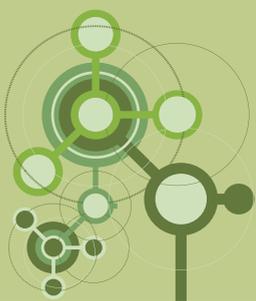
Este artigo foi estruturado em cinco partes. Após a introdução, foi apresentado o referencial teórico, seguido pela metodologia. A quarta parte apresentou os resultados e a discussão do texto, que foi encerrado com as conclusões.

COMUNICAÇÃO E SAÚDE: DISPUTAS PARA CONSTRUÇÃO DO SUS

O campo da Comunicação e Saúde (C&S) no Brasil e o debate sobre as políticas de comunicação para o SUS foram estabelecidos à luz da tensão por dois conceitos de saúde, sendo eles: a saúde pública e a saúde coletiva. A primeira é ancorada em uma herança da concepção biomédica da vida, na qual há primazia da abordagem mecanicista do corpo (Lerner, 2015). É conduzida por instituições que articulam estratégias políticas e comunicacionais de prevenção das doenças infecciosas, promoção da saúde, melhoria da atenção médica e reabilitação. Em outro polo, estabeleceu-se a saúde coletiva, que defende a saúde como questão social e política, não limitada ao biológico nem à assistência médica. Impulsionada pela sociedade civil, não por governos, partidos, ou organizações internacionais (Paim *et al.*, 2011). Ela estabeleceu o conceito de saúde ampliada, que subsidiou a criação do SUS, no qual a saúde resulta de condições socioeconômicas e dos resultados da organização social (Lerner, 2015).

Essas visões são referências ainda constantes na gestão comunicativa e podem ser exemplificadas na comunicação institucional do MS, como representante da saúde pública, e nas diferentes articulações de comunicação de outros atores sanitários, a exemplo da Fiocruz, que baliza a comunicação na saúde coletiva. O MS é avaliado como produtor de informações distribuídas

² Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/plataforma-brasil-conep?view=default>. Acesso em: 8 maio. 2024.



de forma verticalizada, apresentando pouca preocupação sobre as diversidades do território brasileiro, e unilateral, com pouco espaço para escuta das demandas dos cidadãos. Concentra os recursos de comunicação e aposta na visibilidade midiática como ferramenta para influenciar comportamento (Araújo *et al.*, 2011). Em oposição a este ator, são oferecidas abordagens alternativas de comunicação e saúde, sobretudo na interface entre pesquisa e sociedade civil, representada nas ações de comunicação da Fiocruz, como o Canal Saúde, a TV pública do SUS, criada em 1994.

Em 2011, Araújo *et al.* traçaram um panorama da comunicação no SUS e identificaram a internet como um vetor de ampliação de discursos, principalmente o do segmento privado da saúde, com ênfase nas associações médicas, planos de saúde, de hospitais, mas também de cidadãos, por meio dos grupos de portadores de patologias. Segundo os autores, nessa fase, a comunicação do MS e a mídia eram atores centrais para definir o SUS no Brasil. Em 2012, Araújo avaliou a necessidade de equalizar as vozes dos atores do SUS para reduzir a desigualdade na capacidade de produção e circulação de sentidos sobre a saúde. A autora destacou as instituições governamentais e a mídia como vozes centrais, capazes de determinar visibilidade e silenciamento de temas, pela concentração de recursos. Essa estrutura tem uma lógica assimétrica, uma vez que a comunicação do MS está capilarizada e autorizada como a voz central da saúde.

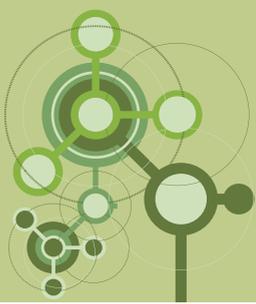
O modelo de gestão da comunicação vigente apresenta fragilidades, pois, na pandemia da covid-19, a estrutura de comunicação do MS foi aparelhada pela perspectiva negacionista do ex-presidente Jair Bolsonaro (2019 – 2022) e atuou como uma das fontes de disseminação da desinformação no Brasil (Carvalho *et al.*, 2022; Pinto *et al.*, 2023). Segundo Lemos e Pinheiro (2023, p.753), “a pandemia demonstrou também a fragilidade da estrutura pública de comunicação no Brasil e a necessidade de repensarmos a comunicação do SUS e a comunicação pública em geral. Aqui, a desinformação chegou a ser não só tolerada, mas institucionalizada pelos canais oficiais”. As autoras reiteram a instrumentalização da comunicação pública em âmbito federal, como ocorreu com o uso da informação pelo Ministério da Saúde.

Destaca-se que, ao longo do século XXI, a saúde tem ganhado força como tema relevante na mídia. Segundo Lerner (2015, p.198), a valorização é expressa na sociedade contemporânea na constante busca por “evitar as doenças” ou “nos tornar saudáveis”, o que amplia “o escopo do que se considera no âmbito dos processos de saúde/doença”.

Essa perspectiva é reforçada pelo deslocamento vivenciado pela própria ideia de promoção da saúde, que reposicionou o foco das preocupações com a doença para as preocupações com a saúde (Sacramento, 2016). Essa nova leitura foi apropriada pela cultura midiática por meio de produtos e estilos de vida saudáveis, em diferentes suportes midiáticos. Sacramento e Borges (2020) reiteram a proximidade entre o tema saúde e os dispositivos midiáticos, com ênfase no olhar privado: “O discurso de risco, incorporado e capitalizado pelos dispositivos midiáticos, também atribui o cuidado com a saúde e a responsabilidade individual” (2020, p.66).

Esse viés do cenário midiático ajuda a compreender a construção de significados sobre o SUS, nas últimas três décadas. Cabe reforçar que a ótica das diferentes empresas midiáticas que constituem o sistema midiático brasileiro é a de valorização do interesse privado em detrimento dos interesses públicos. A pandemia foi um marco no processo de visibilidade do SUS, nas mídias tradicionais. Segundo Machado (2023), o sistema público ocupou um novo espaço e teve centralidade no noticiário como uma solução para salvar os brasileiros. O SUS tornou-se aliado das instituições jornalísticas, visando retomar o papel de referência das populações na busca de informações confiáveis.

Esse enquadramento negativo limita o acesso da população a informações relevantes sobre o SUS e desmobiliza politicamente o cidadão na defesa dessa política. Como destacam Emerich *et al.* (2016, p.8-9):



o acesso à informação em saúde de qualidade, portanto, atua em prol da coletividade, contribuindo para o direito à saúde. (...) é importante ressaltar que o direito à comunicação em saúde envolve também a garantia de que sejam disseminados conteúdos de qualidade e condizentes com as necessidades e demandas de saúde e promovam uma mobilização em defesa do SUS.

Stevanim e Murtinho (2021) apontam encruzilhadas para aproximar o direito à comunicação como uma dimensão do direito à saúde, o que inclui o fortalecimento dos valores democráticos, a desigualdade no exercício do direito à comunicação e a necessidade de diálogo entre os campos da C&S, pautado na participação social. Este estudo acrescenta outra encruzilhada: a equalização da capacidade de diálogo e visibilidade de atores estratégicos ao SUS, em um contexto marcado pelo crescimento da desinformação. Para além da tradicional assimetria de produção e de circulação de discursos, o SUS passou a lidar com arranjos sociotécnicos, formados por atores centrados na perspectiva econômica e na atuação de plataformas privadas como curadoras da atenção dos cidadãos e da visibilidade de temas sanitários.

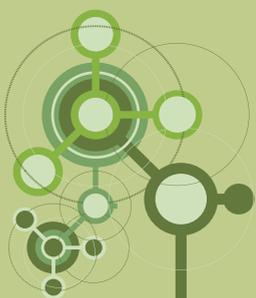
METODOLOGIA

Este estudo foi embasado em uma revisão de literatura sobre desinformação e saúde, e sobre a interface entre o jornalismo e a saúde pública, no Brasil. Realizou-se um estudo exploratório em 13 websites institucionais e canais digitais, além da análise documental de códigos de ética dos conselhos federais de profissões da saúde. Saunders *et al.* (2019) consideram a metodologia exploratória relevante para lançar observação com temas ainda não profundamente explorados. Delimitamos a observação de um período posterior à pandemia, no qual as ações estejam em desenvolvimento, por entender que esse fenômeno foi um marco para as estratégias de C&S e por ser um período cujo panorama democrático estivesse favorável ao enfrentamento da desinformação. Em artigo anterior, notou-se a criação de iniciativas dessa natureza, predominantemente na academia, mas muitas foram encerradas com o fim da pandemia (Pinto; Carvalho, 2023).

Entre os meses de janeiro a março de 2024, selecionamos as instituições centrais para o SUS e para o enfrentamento da covid-19: o Ministério da Saúde, o Conselho Nacional de Saúde, a Fiocruz e o Instituto Butantan, sendo os dois últimos produtores de vacinas contra o novo coronavírus e alvos de campanhas articuladas de desinformação. A escolha dessas instituições refletiu uma tentativa de equilibrar a presença de atores da perspectiva da saúde pública e da saúde coletiva. Digitamos o termo “desinformação” para mapear as ações de cada órgão nos buscadores de cada site.

Um segundo eixo foi composto pelos conselhos federais de profissionais de saúde: Nutrição, Fisioterapia, Educação Física, Odontologia, Fonoaudiologia, Psicologia, Medicina, Farmácia e Enfermagem. Eles integram o eixo de controle social do SUS, uma vez que “a partir da redemocratização brasileira, com a constituição das Conferências e dos Conselhos de Saúde, a participação da sociedade representada através das profissões e dos Conselhos Profissionais de Saúde tornou-se uma possibilidade real de controle social das políticas públicas formuladas pelo Estado nessa área” (Favieiro, 2007, p.87 – 88). Esses conselhos profissionais se somam ao controle exercido pelo Conselho Nacional de Saúde e pelos espaços colegiados de gestão do SUS, dos quais fazem parte o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass) e o Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) (Brasil, 2009, p. 140). Destaca-se que algumas dessas entidades estiveram envolvidas em controvérsias científicas, como na indicação de medicamentos para o tratamento precoce da covid-19, apesar do rechaço da comunidade científica internacional e da Organização Mundial de Saúde (Abrasco, 2022; p.118).

Sendo assim, realizamos uma busca ativa em websites desses nove conselhos federais para identificar se houve alguma iniciativa sobre a desinformação ou normativas técnicas. Por fim, adotamos os grupos de pesquisadores no WhatsApp da Rede Nacional de Combate à Desinformação, com 219 membros, e o grupo de WhatsApp de Associados da Associação Brasileira de Comunicação Pública, com 244 membros, como parte da estratégia de busca. Após a identificação das iniciativas,



houve o tratamento dos dados em dois segmentos: (a) atores institucionais e (b) os conselhos federais. As iniciativas mapeadas foram avaliadas conforme as categorias e subcategorias estabelecidas no Quadro 1.

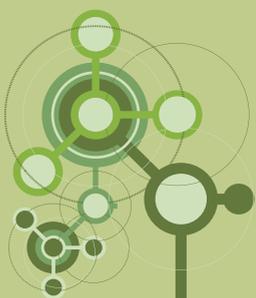
Quadro 1: Categorias e subcategorias de análise

Categorias para definir as iniciativas	Definição	Subcategorias relativas às iniciativas	Definição
Checagem	Realiza checagem de informações a partir da instituição	Público	Cidadãos, profissionais de saúde
Educação Midiática	Realiza ação de educação midiática	Recursos de linguagem	Imagens, texto e/ou vídeos
Divulgação de informações qualificadas	A ação produz informações qualificadas a partir de correções e ou explicações de informações relativas à saúde	Diálogo com o público	Disponibiliza canal para contato, checagem de informações ou esclarecimento de dúvidas para seu público
Educação continuada	Oferece treinamentos sobre o tema	Resoluções normativas	Há códigos de conduta sobre comunicação e desinformação

Fonte: Elaborado pelos autores.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os dados deste estudo indicaram que as iniciativas de combate à desinformação no SUS foram destinadas aos cidadãos e, em menor número, aos profissionais de saúde. Os cidadãos foram orientados sobre a desinformação acerca da saúde pela perspectiva da checagem de fatos, nas instituições do SUS e no Conselho Federal de Farmácia (CFF). Iniciativas com articulação de educação midiática para o consumo e produção crítica de informações foram restritas às cartilhas do CNS (direcionada ao cidadão) e da Fiocruz (para profissionais). Apenas uma iniciativa explorou de forma mais complexa diferentes possibilidades de diálogo com o público, com produção multimídia, conforme ilustraremos a seguir. Predominaram conteúdos baseados em textos e imagens estáticas e as iniciativas ficaram restritas aos websites. Apenas uma cartilha voltada para profissionais do SUS reuniu informações existentes no enfrentamento aos contextos desinformativos na saúde brasileira.



Instituições do SUS

Adotando-se uma metodologia exploratória em veículos e sites institucionais na web, identificaram-se quatro iniciativas de diferentes esferas e âmbitos, que se mobilizaram em algum momento com publicação de conteúdo de checagem com vistas ao combate à desinformação em temas de saúde.

No Saúde com Ciência³, do Ministério da Saúde, encontramos um portal institucional com características bem definidas voltadas à difusão da informação por meio de três eixos: divulgação de um canal de comunicação para recebimento de conteúdos suspeitos ou inadequados por parte dos cidadãos; notícias em que são publicadas as informações checadas e correções; e material permanente, como dúvidas frequentes, vídeos e materiais multimídia.

A identidade visual da página é bem direta, trazendo um símbolo de alerta, representado pelo ícone do ponto de exclamação dentro de um triângulo vazado, acompanhado do slogan “Proteja sua saúde. Não compartilhe desinformação”. Outras mensagens semelhantes aparecem no alto da seção de vídeos, com os dizeres “Saúde com Ciência adverte: Confie em canais oficiais. Veja vídeos de combate à desinformação e proteja-se”.

Outros conteúdos diversificam a oferta da página com recursos menos usuais, como um teste interativo chamado “Fake News: será que eu já caí em uma?”. Criado em formato de formulário, o teste traz algumas perguntas com duas opções de respostas: uma retratando uma atitude consciente no consumo da informação e outra associada ao desconhecimento, negligência ou irresponsabilidade no compartilhamento de informações não verificadas.

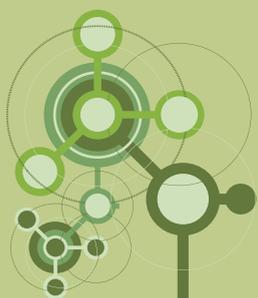
O site estimula que as denúncias de desinformação sejam enviadas diretamente pelo canal oficial de ouvidoria do Governo Federal, FalaBR, sendo disponibilizadas orientações para envio. O MS disponibilizou seus próprios canais de comunicação com o cidadão, dando destaque ao atendimento virtual oferecido para o usuário por meio da plataforma WhatsApp. No que diz respeito às checagens publicadas, elas são cadastradas no formato de notícias, como outros conteúdos jornalísticos do site. Uma estratégia editorial do site é não publicar checagens estritamente atreladas a um conteúdo específico, mas oferecer uma pauta mais ampla, detalhando o contexto de circulação das narrativas desinformativas.

O mapeamento encontrou a página Fato ou Fake⁴, mantida pelo Instituto Butantan. Saímos de uma instituição de âmbito federal para um instituto de pesquisa de âmbito estadual com ampla experiência em divulgação científica e desenvolvimento tecnológico em imunização. A produção de checagens por parte do instituto começou em 2021, período em que estava em processo de massificação das campanhas contra a covid-19, para a qual o Butantan obteve autorização para produção da vacina Coronavac. Atualmente, a seção “Fato ou Fake” se organiza como uma página web única, em que estão listadas afirmações classificadas como “#Fato” ou “#Fake”, associadas a ícones de emoji (sorriso feliz – na cor azul – para fato; e sorriso triste – na cor laranja – para fake). Foram contabilizadas 57 entradas para itens classificados como fato e 106 entradas para itens classificados como fake.

Dentre as desinformações cadastradas, é frequente a associação da imunização a efeitos adversos sem evidências. A covid-19 é o agravo mais mencionado nas checagens listadas. Em termos textuais, a construção de tais checagens inclui a “hashtag”, um texto afirmativo em negrito com o teor do boato ou informação corrente e, em um parágrafo de texto a seguir, a correção acompanhada dos argumentos e informações científicas a respeito.

3 Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-com-ciencia>. Acesso em: 8 maio. 2024.

4 Disponível em: <https://butantan.gov.br/covid/butantan-tira-duvida/tira-duvida-fato-fake>. Acesso em: 8 maio. 2024.



No caso da categoria “#Fato”, infere-se que as informações publicadas são complementos à categoria “#Fake” publicada, sem a página indicar uma relação direta entre os conteúdos listados. A informação coincide com a divulgação científica e com a proposta de comunicação e saúde do próprio instituto e de outras instituições atuantes no campo, mesmo as recomendações internacionais da OMS.

Encontramos uma iniciativa ligada ao âmbito do controle social do SUS, a cartilha *Saúde sem Boato*⁵, coordenada pelo Conselho Nacional de Saúde, que publicou em seu veículo, SUSCONNECTA, uma página voltada à sua contribuição em ações de checagem e educação midiática. Nesse sentido, as informações complementam ações de comunicação e saúde da própria entidade. Essa iniciativa foi indicada por um integrante do grupo do RNDC.

O conteúdo principal que o site apresenta são materiais permanentes para o letramento contra a desinformação, mais especificamente a cartilha online *Saúde sem Boato*. Além disso, há vídeos explicativos sobre os riscos associados à circulação da desinformação e um selo, que pode ser baixado, para a confecção de materiais pelos movimentos participantes da comunidade ligada ao CNS.

Os selos de taguamento dos conteúdos são usados nas checagens publicadas pelo site, podendo estar na cor verde, com os dizeres “Pode confiar: informação verdadeira”, ou em vermelho, com os dizeres “Cuidado! Isto é boato!”. As checagens destacadas no site estão publicadas em forma de banner, com o título da checagem e imagem alusiva, acrescida do selo. As checagens não são produções próprias do projeto, mas matérias publicadas por outros organismos, como as agências de checagem.

Por fim, localizamos a cartilha digital *Desinformação sobre saúde: vamos enfrentar esse problema?*⁶, elaborada pela Fiocruz e pela Universidade Federal Fluminense e endereçada aos profissionais de saúde. A cartilha oferece orientações sobre o que é a desinformação sobre saúde e como ela afeta o direito à comunicação ao disseminar conteúdos sabidamente falsos para temas relativos ao bem-estar físico e mental dos cidadãos. Orienta aos profissionais uma abordagem de acolhimento das dúvidas e destaca a necessidade de valorização das crenças do cidadão, ao tentar formatar uma explicação para conteúdos desinformativos. O material aborda a estratégia de educação midiática para os profissionais de saúde, com a disponibilização de links para cursos educativos e lista de canais confiáveis para abordar a temática da saúde. O Quadro 2 sintetiza as iniciativas identificadas:

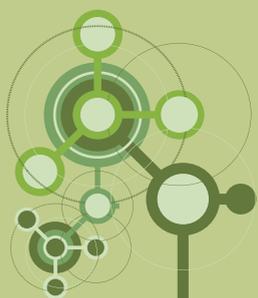
Quadro 2: Iniciativas institucionais identificadas

Iniciativa	Estratégias	Ano de Criação	Público	Regras gerais
Saúde com Ciência (MS)	<ul style="list-style-type: none"> - Divulgação de canal de denúncia; - Checagem com abordagem ampla e contextual; - Disponibilização de material educativo permanente <ul style="list-style-type: none"> - Vídeos; - Teste. 	2023	Cidadão	<ul style="list-style-type: none"> - Contato por meio de canal oficial (FalaBR); - Contato por meio de sistema de atendimento virtual; - link para a seção não está na <i>homepage</i> do MS.

Continuará...

5 Disponível em: <https://susconnecta.org.br/saude-sem-boato/>. Acesso em: 8 maio. 2024.

6 Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/63242>. Acesso em: 8 maio. 2024.



Quadro 2: Continuação

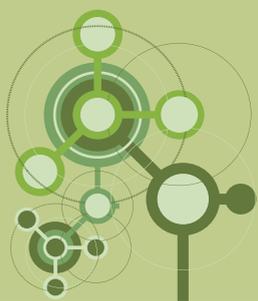
Fato ou Fake (Butantan)	<ul style="list-style-type: none"> - Banco de dados com o conteúdo catalogado; - Classificação de veracidade; - Correção e/ou explicação sobre os equívocos do boato. 	2021	Cidadão; Geral (não especificado).	<ul style="list-style-type: none"> - Não há menção sobre formas de envio de conteúdo; denúncia; - Campo de contato consta apenas no menu geral do site; - link para a seção encontra-se na <i>homepage</i>.
Saúde sem Boato (CNS)	<ul style="list-style-type: none"> - Materiais educativos permanentes; - Notícias checadas; - Direcionamento para checagens externas; - Selo para classificação e uso em materiais; - Vídeos educativos permanentes. 	2023	Conselheiros de saúde, entidades ligadas ao CNS, cidadão, geral.	<ul style="list-style-type: none"> - Não há menção sobre forma de envio de conteúdo ou denúncias; - link para a seção encontra-se na <i>homepage</i>.
Cartilha digital "Desinformação sobre saúde: vamos enfrentar esse problema?"	<ul style="list-style-type: none"> - Orientações de educação midiática; - Disponibilidade de fontes confiáveis para buscar informações sobre saúde. 	2024	Profissionais de saúde.	<ul style="list-style-type: none"> - Links para cursos sobre o tema Educação Midiática; - Links para Biblioteca Virtual de Saúde, fontes de comunicação pública e canais de checagem sobre saúde; - Cartilha está armazenada no repositório da Fiocruz (Arca), sem link na <i>homepage</i> da instituição.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Conselhos profissionais

Os profissionais de saúde atuam de forma crescente como produtores de conteúdos nas plataformas de redes sociais digitais, sobretudo como recurso para atração de potenciais clientes. Entretanto, ao produzirem diretrizes éticas sobre a produção e compartilhamento de informações por canais de comunicação, os conselhos direcionam condutas aos profissionais que atuam diretamente no SUS e para aqueles dedicados à saúde suplementar, portanto da iniciativa privada. Cabe destacar que o SUS é composto pela saúde pública e pela assistência suplementar.

Os sites dos conselhos federais enfatizaram a comunicação com os respectivos profissionais, e apenas os sites do conselho de Psicologia e o de Farmácia apresentaram informações ao cidadão. No canal da Psicologia, havia espaço para denúncia de condutas profissionais, enquanto no website do CFF, criou-se uma página de checagem de informações, também nomeado de Fato ou Fake, dedicada à publicação de informações verificadas sobre medicamentos.



Além desses canais, analisamos como os códigos de ética abordam orientações relativas à temática da comunicação e se houve alguma orientação sobre a desinformação. Apenas os conselhos de Enfermagem⁷ e Educação Física⁸ não apresentam, em seus códigos de ética, trechos dedicados à abordagem da comunicação em saúde aplicada à especialidade. Os conselhos de Fisioterapia e Psicologia, por sua vez, apresentam artigos esparsos ao longo de seus códigos acerca de tais questões. Já os conselhos de Nutrição, Odontologia, Fonoaudiologia, Medicina e Farmácia possuem capítulos dedicados a orientações relacionadas à comunicação. O quadro 3 detalha a ênfase dada para a comunicação.

Quadro 3: Abordagem nos códigos de ética

Área do código de ética	Sigla do conselho	Ano	Capítulos que abordam comunicação
Nutrição	CFN	2018	IV: Meios de comunicação e informação V: Associação a produtos, marcas de produtos, serviços, empresas ou indústrias
Fisioterapia	CONFFITO	2013	Artigos: 9, 10, 15, 30, 32, 35, 40 e 44 a 52
Odontologia	CFO	2012	XVI: Do anúncio, da propaganda e da publicidade
Fonoaudiologia	CFFA	2022	X: Dos veículos de divulgação, informação e comunicação
Psicologia	CFP	2005	Artigos: 2, 18, 19
Medicina	CFM	2018	XIII: Publicidade médica Artigos: 12 e 17
Farmácia	CFF	2022	V: Da publicidade e dos trabalhos científicos

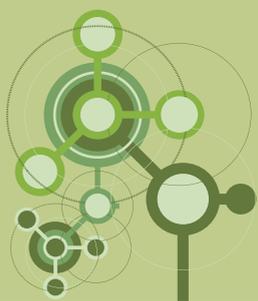
Fonte: Elaborado pelos autores.

Em 2023, o Conselho Federal de Medicina (CFM) publicou um documento complementar dedicado especificamente à publicidade médica com olhar mercadológico. Trata-se da Resolução CFM Nº 2.336/2023, que dispõe sobre publicidade e propaganda médicas e o relacionamento com a mídia. O CFM reiterou a identificação dos médicos nas ações de presença digital, inclusive as publicitárias. Isso é materializado com o vínculo do nome do profissional ao número do registro e, em casos de profissionais especialistas, com o número de Registro de Qualificação de Especialista (RQE). A identificação do registro nas ações de relacionamento com a imprensa e nos perfis de redes sociais de profissionais também foi reiterada em outras profissões como fisioterapeuta, dentista, fonoaudiólogo e farmacêutico.

A resolução proíbe o médico de divulgar informações fora de sua especialidade; divulgar equipamentos ou medicamentos não registrados na ANVISA; induzir a garantia de resultados de produtos relacionados à prática médica; divulgar método ou técnica não reconhecidos pelo CFM; garantir, prometer ou insinuar resultados positivos de tratamento; ter comportamentos sensacionalistas ou autopromocionais; praticar concorrência desleal; divulgar conteúdo inverídico. Chamou atenção o fato de o referido documento associar a validade de procedimentos e técnicas à autorização do CFM e não citar a validação científica. Consideram infração o uso de métodos sem validação científica os conselhos de Odontologia, de Fonoaudiologia, de Psicologia e de Farmácia. Os conselhos de Fonoaudiologia e de Farmácia indicaram a necessidade de citar fontes nas informações usadas nos conteúdos publicados pelos profissionais.

7 Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/>. Acesso em: 8 maio. 2024.

8 Disponível em: <https://www.confef.org.br/confef/>. Acesso em: 8 maio. 2024.



A proposta do CFM é de autorregulação das práticas comunicativas no ambiente digital e massivo. O enfoque dos documentos analisados, sobretudo o do CFM, é mercadológico, com balizas básicas para assegurar a estruturação dos mercados especializados e o cumprimento de normas já estabelecidas juridicamente sobre a saúde.

Observou-se que o MS reuniu a estratégia mais complexa em toda a amostra, contudo, não ofertou um espaço para visibilidade de falas dos cidadãos. A Fiocruz não tem uma ação coordenada para o enfrentamento da desinformação. O CNS articulou a orientação de informações por meio da checagem e de uma cartilha informativa. O Butantan e o CFF enfatizaram a checagem em seu site específico. Isso aponta para uma etapa de atomização das iniciativas que ainda têm um diálogo e mobilização limitados para um problema que afeta a todos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

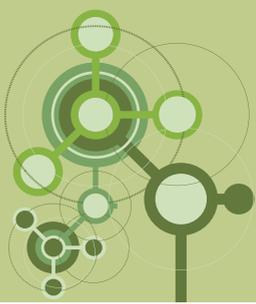
Este estudo exploratório encontrou um portal governamental multiplataforma sobre desinformação, três serviços de checagem sobre saúde e uma cartilha informativa para profissionais. Quando se observam os conselhos federais, predominaram normas relativas à publicidade diante do avanço das tecnologias. O termo desinformação não foi localizado nos documentos desses setores. A primeira hipótese deste estudo foi confirmada, pois as iniciativas de enfrentamento à desinformação, no contexto do SUS, ainda não encontraram um eixo de articulação em conjunto. A segunda hipótese foi parcialmente comprovada, pois os cidadãos foram o público principal das iniciativas, havendo apenas um produto segmentado aos profissionais de saúde. Essa lógica foi invertida na abordagem dos conselhos, com apenas um canal de checagem voltado aos cidadãos.

Notou-se que, nos dois eixos, as ações não têm capilaridade em outras instâncias da sociedade civil. Esse isolamento interno no SUS pode ser superado com parcerias institucionais externas, considerando o ensino público, os movimentos sociais, os comunicadores populares e a mídia, principalmente a alternativa e a pública. Essa troca pressupõe a interlocução e a participação com os interlocutores convidados. Outro aspecto relevante nesse debate diz respeito ao modo passivo com o qual cidadãos estão sendo observados nessas estratégias. As boas práticas destacam a importância da educação midiática, uma vez que cidadãos e profissionais de saúde são também produtores de informações em suas redes digitais. As ações identificadas ainda adotam conteúdos em formato estático, com limitados exemplos de formato audiovisual que têm maior potencial de compartilhamento.

A principal lacuna deste estudo é verificar o enfrentamento à desinformação sobre saúde pública considerando apenas as iniciativas institucionais de vozes autorizadas. Somente o CNS ultrapassa essa instância. Logo, essa escolha exclui da lista iniciativas realizadas por outros atores do SUS e em escalas geográficas variadas. Esse desdobramento pode estimular uma agenda profícua para trabalhos futuros, especialmente, a partir de estratégias locais e regionais. As parcerias institucionais entre academia e profissionais de saúde, como agentes comunitários, também podem dar boas pistas sobre ferramentas e iniciativas de valorização da saúde como um direito, bem como ao direito à informação e comunicação em cenários de disputas informativas.

REFERÊNCIAS

ABRASCO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA. *Dossiê ABRASCO: Pandemia de COVID-19* / Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco). Rio de Janeiro: Abrasco, 2022.



ARAÚJO, Inesita Soares de. As mídias, as instituições de saúde e a população: convergências e divergências na comunicação sobre a prevenção da dengue. *Organicom*, São Paulo, v.9, n.16-17, p. 50–66, 2012. doi: 10.11606/issn.2238-2593.organicom.2012.139128. Disponível em: <https://revistas.usp.br/organicom/article/view/139128>. Acesso em: 1 ago. 2024.

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

ARAÚJO, Inesita Soares de; CARDOSO, Janine Miranda; MURTINHO, Rodrigo. A Comunicação no Sistema Único de Saúde: Cenários e tendências. *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, [s. l.], n.10, v.6, p.104-105, 2011. Disponível em: <https://revista.pubalaic.org/index.php/alaic/article/view/22>. Acesso em: 11 maio 2024.

BARBOSA, Marialva; GOULART DE ANDRADE, Ana Paula; ANDRÉ OLIVEIRA CONY, Marcos. Escenas de los próximos capítulos: la creación del consorcio de prensa. *Razón y Palabra*, v.26, n.114, 2022. doi: 10.26807/rp.v26i114.1947. Disponível em: <https://www.revistarazonypalabra.org/index.php/ryp/article/view/1947>. Acesso em: 11 maio. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde; Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde. *O SUS de A a Z: garantindo saúde nos municípios*. 3. ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2009.

BRASIL. Conselho Federal de Farmácia. Resolução nº 724, de 29 de abril de 2022. Dispõe sobre o Código de Ética, o Código de Processo Ético e estabelece as infrações e as regras de aplicação das sanções ético-disciplinares. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 29 abr. 2022. Disponível em: <https://admin.cff.org.br/src/uploads/legislacao/49e36abf4ea344d8c38da081ee058912dcb6a940.pdf>. Acesso em: 8 maio. 2024.

BEZERRA, Andre Gonçalvez da Silva. *Dos painéis ao jornalismo de dados pandêmico: análise de conteúdo sobre a cobertura da Covid-19 no Brasil*. Orientador: Pâmela Araújo Pinto. 2024. Dissertação. (Mestrado Acadêmico em Informação e Comunicação em Saúde) – Fundação Oswaldo Cruz, Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde, Rio de Janeiro, 2024.

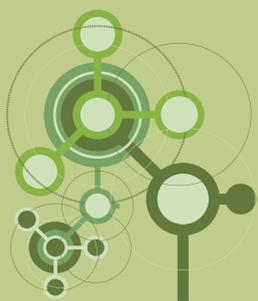
CARVALHO, Eleonora de Magalhães; SANTOS JUNIOR, Marcelo Alves dos; NEVES, Luiz Felipe Fernandes; OLIVEIRA, Thaianne Moreira de; MASSARANI, Luisa; CARVALHO, Marília Sá. Vacinas e redes sociais: o debate em torno das vacinas no Instagram e Facebook durante a pandemia de COVID-19 (2020-2021). *Cadernos de Saúde Pública*, [s. l.], v.38, n.11, p. e0054722, 2022. doi: 10.1590/0102-311XPT054722. Disponível em: <https://cadernos.ensp.fiocruz.br/ojs/index.php/csp/article/view/7935/17765>. Acesso em: 13 jun. 2024.

CFF – CONSELHO FEDERAL DE FONOAUDIOLOGIA. *Código de Ética da Fonoaudiologia*. [s. l.]: CFFa, 2021.

CFM – CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. CÓDIGO DE ÉTICA MÉDICA. Brasília, DF: CFM, 2019. Disponível em: <https://portal.cfm.org.br/images/PDF/cem2019.pdf>. Acesso em: 8 maio. 2024.

CFN – CONSELHO FEDERAL DE NUTRIÇÃO. *Código de Ética e de Conduta do Nutricionista*. Local: CFN, 2018. Disponível em: <https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2018/04/codigo-de-etica.pdf>. Acesso em: 8 maio. 2024.

CFO – CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA. *Código de Ética Odontológica*. [s. l.]: CFO, 2012. Disponível em: https://website.cfo.org.br/wp-content/uploads/2018/03/codigo_etica.pdf. Acesso em: 08 maio. 2024. Disponível em: <https://fonoaudiologia.org.br/legislac%cc%a7a%cc%83o/codigo-de-etica/>. Acesso em: 8 maio. 2024.



CFP – CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. *Conselho de Ética Profissional do Psicólogo*. Brasília, DF: CFP, 2005. Disponível em: <https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2012/07/codigo-de-etica-psicologia.pdf>. Acesso em: 8 maio. 2024.

COFFITO – CONSELHO FEDERAL DE FISIOTERAPIA E TERAPIA OCUPACIONAL. *Código de Ética e Deontologia da Fisioterapia*. [s. l.]: COFFITO, 2013. Disponível em: https://www.coffito.gov.br/nsite/?page_id=2346. Acesso em: 8 maio. 2024.

FAVEIROS, Ceres Pizzato. *Conselhos profissionais de saúde e suas transformações, a partir da nova constituição: um estudo comparado entre os Conselhos de Farmácia, de Enfermagem e de Medicina*. Orientador: Léo Peixoto Rodrigues. Dissertação. (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

EMERICH, Tatiana Breder; CAVACA, Aline Guio; GENTILLI, Victor; EMMERICH, Adauto. Necessidades de saúde e direito à comunicação em tempos de midiaticização. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, [s. l.], v.10, n.4, 2016. doi: 10.29397/reciis.v10i4.1065. Disponível em: <https://www.reciiis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/1065>. Acesso em: 26 jun. 2024.

LEMOS, Cláudia; PINHEIRO, Débora. Comunicação pública da ciência e da saúde no pós-pandemia. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, [s. l.], v.17, n.4, p. 751-756, 2023. doi: 10.29397/reciis.v17i4.4060. Disponível em: <https://www.reciiis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/4060> Acesso em: 27 jun. 2024.

LERNER, Katia. Investigando o conceito de saúde no contexto do jornalismo: alguns desafios teórico metodológicos. In: PESSONI, Arquimedes (org.). *Comunicação, saúde e pluralidade: Novos olhares e abordagens em pauta*. São Caetano do Sul: Editora USCS, 2015. p. 187-208.

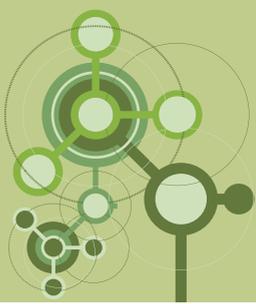
MACHADO, Izamara Bastos. SUS midiático e a chegada da covid-19 ao Brasil na cobertura do jornal O Globo: Uma nova realidade midiática em curso. In: MALINVERNI, Cláudia *et al.* (org.). *Desinformação e covid-19: desafios contemporâneos na comunicação e saúde*. São Paulo: Instituto de Saúde, 2023, p. 135-160. Disponível em: <https://portolivre.fiocruz.br/node/2382>. Acesso em: 23 nov. 2023.

MASSUCHIN, Michele Goulart; CERVI, Emerson Urizzi. Confiança na mídia durante a pandemia de covid-19 no Brasil: adesão às mídias tradicionais e digital, aspectos socioeconômicos e a intersecção com a avaliação de governo. *Revista USP*, São Paulo, n.131, p.65–80, 2021. doi: 10.11606/issn.2316-9036.i131p65-80. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/193317>. Acesso em: 1 ago. 2024.

OLIVEIRA, Thaiane. Como enfrentar a desinformação científica? Desafios sociais, políticos e jurídicos intensificados no contexto da pandemia. *Liinc em Revista*, [s. l.], v.16, n.2, p. e5374, 2020. doi: 10.18617/liinc.v16i2.5374. Disponível em: <https://revista.ibict.br/liinc/article/view/5374>. Acesso em: 25 jun. 2024.

OLIVEIRA, Wagner. Quando vírus, bactérias e mosquitos chegam ao noticiário. In: D'AVILLA, Cristiane; TRIGUEIROS, Umberto (orgs.). *Comunicação, Mídia e Saúde: novos agentes, novas agendas*. Rio de Janeiro: Luminatti, 2017. p.50-85.

PAIM, Jairnilson Silva. *O que É o SUS*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.



PAIM, Jairnilson Silva; ALMEIDA FILHO, Naomar de. Saúde coletiva: uma “nova saúde pública” ou campo aberto a novos paradigmas? *Revista Saúde Pública*, [s. l.], v.32, n.4, p.299-316, 1998. doi: <https://doi.org/10.1590/S0034-89101998000400001>. Acesso em: 10 abr. 2024.

PAIM, Jairnilson Silva; TRAVASSOS, Claudia Maria de Rezende; ALMEIDA, Celia Maria de; BAHIA, Ligia; MACINKO, James. *O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios*. Apresentação. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2011. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/39645>. Acesso em: 10 abr. 2024.

PINTO, Pâmela Araújo; ANTUNES, Maria João; ALMEIDA, Ana Margarida; RENÓ, Denis. Instagram Use and Equity in Public Health: A Study on Brazil and Portugal During the COVID-19 Pandemic. *Canadian Journal of Communication*, [s. l.], v.48, n. 3, p.474-500, 2023. doi: 10.3138/cjc-2022-0059 Disponível em: <https://cjc.utpjournals.press/doi/10.3138/cjc-2022-0059>. Acesso em: 27 jun. 2024.

PINTO, Pâmela Araújo; CARVALHO, Eleonora de Magalhães. O enfrentamento à desinformação sobre saúde pública no Brasil: registros entre 2020 e 2022. *Revista Eco-Pós*, [s. l.], v.26, n.1, p.140-167, 2023. doi: 10.29146/eco-ps.v26i01.28051. Disponível em: https://revistaecopos.eco.ufrj.br/eco_pos/article/view/28051. Acesso em: 15 mar. 2024.

RECUERO, Raquel; SOARES, Felipe. O Discurso Desinformativo sobre a Cura do COVID-19 no Twitter: Estudo de caso. *E-Compós*, [s. l.], v.24, p.1-29, 2021. doi: 10.30962/ec.2127. Disponível em: <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/2127>. Acesso: 26 jun. 2024.

RICAURTE, Paola. Epistemologias de dados, colonialidade do poder e resistência. *Dispositiva*, [s. l.], v.12, n.22, p6-26, 2023. doi: <https://doi.org/10.5752/P.2237-9967.2023v12n22p6-26>. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/dispositiva/article/view/32017>. Acesso em: 29 maio 2024.

RODRÍGUEZ-PÉREZ, Carlos.; SEIBT, Taís. The Brazilian fact-checkers criteria: an analysis of the guiding purposes, principles, and routines of this journalistic practice. *Brazilian journalism research*, [s. l.], v.18, n.2, p.350-373, 2022. doi: 10.25200/BJR.v18n2.2022.1510. Acesso em: 29 maio 2024.

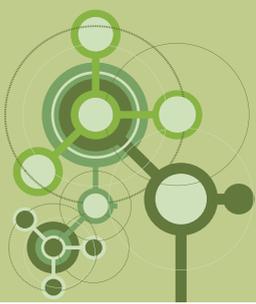
SACRAMENTO, Igor. Saúde, estilo de vida e cultura de consumo num contexto neoliberal. *Reciis*, [s. l.], v.10, n.4, 2016. doi: 10.29397/reciis.v10i4.1230.

SACRAMENTO, Igor; BORGES, Wilson Couto. *Representações Midiáticas da Saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2020.

SACRAMENTO, Igor; FALCÃO, Hully; MONARI, Ana Carolina. Sob o regime contemporâneo da pós-verdade: o bios midiático, a desinformação científica em saúde e a importância da perspectiva das mediações. In: MALINVERNI, Cláudia *et al.* (org.). *Desinformação e covid-19: desafios contemporâneos na comunicação e saúde*. São Paulo: Instituto de Saúde, 2023. p.25-47.

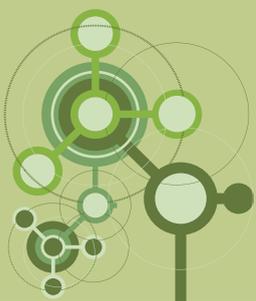
SACRAMENTO, Igor; PAIVA, Raquel. Fake news, WhatsApp e a vacinação contra febre amarela no Brasil. *MATRIZES*, São Paulo, v.14, n.1, p. 79-106, 2020. doi: 10.11606/issn.1982-8160.v14i1p79-106. Disponível em: <https://revistas.usp.br/matrizes/article/view/160081>. Acesso em: 26 jun. 2024.

SAUNDERS, Mark; LEWIS, Philip; THORNHILL, Adrian. *Research methods for business students*. United Kingdom: Pearson Educational, Harlow, 2019.



STEVANIM, Luiz Felipe; MURTINHO, Rodrigo. *Direito à Comunicação e Saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2021.

Artigo recebido em 11.05.2024 e aprovado em 06.08.2024



Comunicação pública e movimentos sociais: práticas para construção da cidadania na pandemia de covid-19

Public communication and social movements: practices for building citizenship during the COVID-19 pandemic

Comunicación pública y movimientos sociales: prácticas para la construcción de la ciudadanía en la pandemia del covid-19



Caroline Kraus Luvizotto

- Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp)
- Pós-doutorado pela Universidade Nova de Lisboa, Portugal
- Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Unesp, Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Bauru.
- Líder do Grupo de Pesquisa Comunicação Midiática e Movimentos Sociais (ComMov) da Unesp
- E-mail: caroline.luvizotto@unesp.br



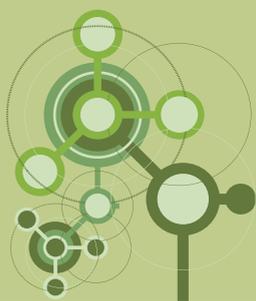
Alana Nogueira Volpato

- Relações públicas
- Doutora em Comunicação pela Universidade Estadual Paulista (Unesp).
- Vice-líder do Grupo de Pesquisa Comunicação Midiática e Movimentos Sociais (ComMov) da Unesp
- E-mail: alanavolpato@gmail.com



Kárita Emanuelle Ribeiro Sena

- Jornalista nos Correios
- Doutora em Comunicação pela Universidade Estadual Paulista (Unesp)
- Vice-presidente de Gestão e Parcerias da Associação Brasileira de Comunicação Pública
- Professora substituta da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)
- E-mail: karita.sena@unesp.br



RESUMO

A pandemia de covid-19 desencadeou crises que extrapolaram a área da saúde, com discursos conflitantes no espaço público. Este artigo pretende explorar como movimentos sociais participaram de processos de comunicação pública, com vistas à construção da cidadania, na pandemia de covid-19, no Brasil. Desenvolvemos análise de conteúdo de postagens relacionadas à pandemia, em páginas do Facebook de três movimentos sociais, durante dois anos. Discutimos como movimentos sociais ampliaram seu escopo de atuação para enfrentar as crises que se desenrolavam no país

PALAVRAS-CHAVE: MOVIMENTOS SOCIAIS • COMUNICAÇÃO PÚBLICA • CIDADANIA • PANDEMIA DE COVID-19.

ABSTRACT

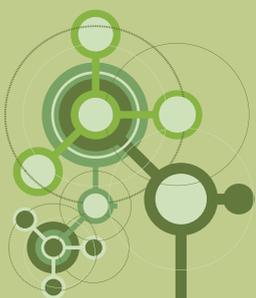
The COVID-19 pandemic triggered crises that went beyond health, with conflicting discourses in the public space. This research aims to explore how social movements participated in public communication processes to build citizenship during the COVID-19 pandemic in Brazil. We base our discussion on empirical research developed using content analysis in posts related to the pandemic made by three social movements on Facebook pages for two years, discussing how social movements broadened their scope to face the crises unfolding in the country.

KEYWORDS: SOCIAL MOVEMENTS • PUBLIC COMMUNICATION • CITIZENSHIP • COVID-19 PANDEMIC.

RESUMEN

La pandemia del covid-19 produjo una crisis que trascendió el área de la salud, con discursos contradictorios en el espacio público. Esta investigación intenta explorar cómo los movimientos sociales participaron en procesos de comunicación pública con miras a la construcción de ciudadanía durante la pandemia del covid-19 en Brasil. Se aplicó el análisis de contenido a las publicaciones relacionadas con la pandemia realizadas por tres movimientos sociales en páginas de Facebook durante dos años. Se discutió cómo los movimientos sociales ampliaron su ámbito de acción para enfrentar las crisis que se desarrollan en el país.

PALABRAS CLAVE: MOVIMIENTOS SOCIALES • COMUNICACIÓN PÚBLICA • CIUDADANÍA • PANDEMIA DEL COVID-19.



INTRODUÇÃO

A pandemia provocada pela covid-19 no Brasil desencadeou um complexo contexto de crises que extrapolaram a área da saúde. A crise econômica decorrente da pandemia exacerbou as desigualdades socioeconômicas, o que torna determinados grupos mais vulneráveis à violação de seus direitos sociais e civis, enfrentando dificuldades para acessar serviços básicos e proteção social. A pandemia também destacou e aprofundou as disparidades no acesso à saúde e à informação.

Em um contexto de crise sanitária e ampla disseminação de doenças infecciosas, é fundamental que as informações sobre sintomas, prevenção e tratamento sejam precisas (Kniess et al., 2021). Complementamos que, no caso brasileiro, a crise sanitária é acompanhada por uma crise política e institucional. A comunicação das instituições públicas assume mais importância com a crescente deslegitimação da esfera política (Massuchin et al., 2023).

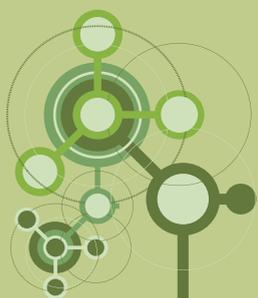
Já no início da pandemia, em março de 2020, o presidente Jair Bolsonaro (Partido Liberal – PL) questionava a seriedade da situação. Tanto comportamentos quanto falas do presidente geravam dúvidas sobre a confiabilidade de informações da imprensa e quais os melhores procedimentos para enfrentar a pandemia, de diferentes formas, seja por colocar em dúvida as orientações do OMS; por demonstrar divergências entre autoridades no âmbito federal, estadual e municipal; por ser contrário às políticas de isolamento social, defender o funcionamento convencional do comércio e promover, ativamente, aglomerações; ou por dificultar o acesso aos dados da pandemia no país (Weber, 2021).

A comunicação oficial do Ministério da Saúde também propagou desinformação sobre a pandemia. Uma pesquisa realizada no período entre março de 2020 e junho de 2021 mostra como, no primeiro ano de pandemia, o perfil oficial do Ministério no Twitter não só se dedicou mais a promover a imagem do governo e de atores políticos do que a compartilhar informação de interesse público, como também defendeu o uso de medicamentos sem eficácia comprovada (Kniess et al., 2021). Da mesma forma, o website do Ministério da Saúde contribuiu para a desinformação sobre o chamado tratamento precoce (Floss et al., 2023).

Com essa conduta por parte do governo federal e de outros atores que agiam de forma convergente, grupos marginalizados enfrentaram obstáculos adicionais para acessar cuidados de saúde adequados e informações precisas sobre a pandemia, aumentando sua vulnerabilidade à doença e à discriminação. Por outro lado, diferentes setores sociais empenharam esforços para enfrentar a pandemia. Entre os atores da sociedade civil implicados nas complexas disputas sobre a pandemia de covid-19 no Brasil estão movimentos sociais, grupos organizados que se dedicam a analisar a realidade social, oferecendo suas perspectivas para o debate público em processos de mobilização e reivindicação pública, envolvendo-se tanto em dinâmicas de colaboração com aliados, como de contestação com adversários. Tendo isso em vista, movimentos sociais contribuem para a diversificação de atores envolvidos nos processos de comunicação pública, em uma concepção participativa de democracia.

Diante desse contexto, o principal objetivo deste artigo é explorar de que forma movimentos sociais participaram de processos de comunicação pública, com vistas à construção da cidadania, na pandemia de covid-19, no Brasil². Para isso, fazemos uma breve discussão teórica sobre comunicação pública e movimentos sociais, buscando demonstrar como o conjunto de práticas aqui reunidas podem se enquadrar no conceito de comunicação pública. Na sequência, descrevemos a abordagem

2 Parte das reflexões apresentadas neste texto integram pesquisas realizadas com o financiamento da Fapesp – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Processos 2021/04774-7 e 2019/00781-9).



metodológica, desenvolvida por meio da Análise de Conteúdo das postagens realizadas por três organizações (Greenpeace, Levante Popular da Juventude e Ação da Cidadania), na plataforma Facebook, durante período de dois anos (março/2020 – março/2022).

Partindo de categorias propostas por Pleyers (2020) para analisar papéis de movimentos sociais na pandemia, que complementamos de acordo com o contexto brasileiro, apresentamos os achados da pesquisa empírica. Embora façamos uma apresentação do espaço dedicado a temas relacionados à pandemia no corpus da pesquisa, assim como dos diferentes papéis desenvolvidos por movimentos sociais nesse contexto, pretendemos detalhar um papel específico: ações de informação sobre políticas públicas e defesa das instituições. Assim, refletimos como movimentos sociais ampliaram seu escopo de atuação para enfrentar as crises que se desenrolavam no país.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ATORES E PERSPECTIVAS

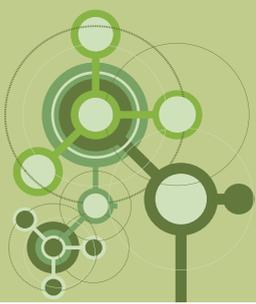
Os estudos sobre Comunicação Pública são impulsionados no Brasil após o período autoritário da ditadura civil-militar, em que as condutas da comunicação do governo serviam aos interesses privados daqueles que ocupavam o poder, obscurecendo os fatos, manipulando informações e propagandeando uma imagem pública positiva sem base na realidade. Com largo uso da comunicação, o período é marcado por uma prática em oposição ao que, posteriormente, foi sendo concretizado como preceitos da comunicação pública, relacionados especialmente à construção da cidadania, interesse público e participação social.

A superação desse período com a redemocratização levou à constatação de que informação e comunicação são fundamentais para a democracia, sendo direitos básicos para garantir o pleno exercício da cidadania. A pesquisa comunicacional foi, assim, sendo pautada por um “paradigma militante”, constituído a partir da resistência latino-americana até a década de 1980. “Para entender e aceitar sua complexidade e importância, é necessário deslocar o olhar e ver a organização política da sociedade como referência central e a comunicação pública como uma de suas manifestações mais importantes” (Brandão, 2009, p.30).

Há um esforço teórico em diferenciar procedimentos de comunicação política e pública, aquela voltada para o interesse público e não para a promoção de determinados atores ou suas perspectivas políticas. Diferentes autores da área argumentam que comunicação pública pode ser tanto um processo, instaurado com as interações entre Estado, governo e sociedade com vistas à construção da cidadania (Brandão, 2009), quanto “uma postura de perceber e utilizar a comunicação como instrumento de interesse coletivo para fortalecimento da cidadania” (Duarte, 2009, p.60).

Em um contexto democrático, a comunicação pública deve ser entendida como um princípio normativo para a comunicação governamental, de órgãos estatais e dos poderes legislativo, judiciário e executivo (Weber, 2021). Diante do compromisso com a democracia, é sua obrigação que a comunicação priorize os cidadãos, a transparência e a qualidade dos serviços públicos. Deve cumprir funções básicas, como divulgação de instituições, explicando seu funcionamento e aproximando-as da população; apresentação e promoção de serviços prestados; e criação de oportunidades de diálogo. Concordamos com Sena (2020) que, enquanto o Estado deve ser o principal indutor da comunicação pública, organizações privadas e da sociedade civil também podem assumir esse papel, promovendo cidadania e participação.

Se a comunicação pública como processo se concretiza no diálogo entre diferentes atores sobre questões de interesse público e pode ser compreendida como uma forma de conduta, entende-se que o conceito não é centralmente definido a partir de seus emissores, mas pela forma e, também, pelo conteúdo. Assim, podemos afirmar que nem sempre o Estado pratica



comunicação pública, enquanto outros atores sociais comprometidos com os princípios de uma comunicação de interesse público, orientada pelo diálogo democrático e a promoção da participação civil podem ser promotores da comunicação pública.

Em uma democracia saudável, os movimentos sociais são reconhecidos como representantes legítimos das demandas dos grupos sociais, veículos pelos quais as demandas e preocupações da sociedade civil são expressas e negociadas, organizando e disseminando as pautas e agendas de mobilização (Luvizotto, 2022).

Gohn (2011) cita funções desempenhadas pelos movimentos sociais que, em nossa visão, evidenciam seu potencial para promoção da comunicação pública. Esses agrupamentos analisam a realidade, realizam diagnósticos, criam propostas, geram sentimento de pertencimento e criam uma identidade coletiva. Nas performances no espaço público, canalizam ações dispersas, mobilizam pessoas, ocupam espaços na mídia e criam suas próprias mídias para inserir questões na esfera pública, pressionando o poder político institucional.

Assim, enquadram-se, no que Rolando (2011) define como o quinto nível da metáfora do edifício da comunicação pública, ligado à democracia participativa, no qual o cidadão, "principalmente por meio de formas organizadas da sociedade, interage com as instituições e os decisores antes de traçar medidas sobre assuntos de interesse geral e muitas vezes nos processos de *jure concedendo*" (Rolando, 2011, p.29).

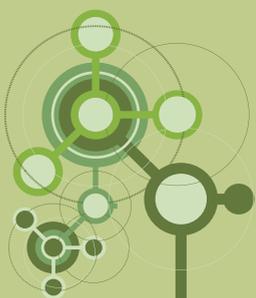
Para se inserir no debate público, movimentos sociais recorrem a um conjunto variável de performances, maneiras experimentadas e aprendidas de reivindicar publicamente, socialmente compartilhadas em repertórios de ação coletiva (Tilly, 2010). A escolha sobre as formas de ação disponíveis nos repertórios envolve uma série de fatores, como as estruturas de oportunidades políticas que podem encorajar, tolerar ou reprimir determinadas formas de interação política. Quando as oportunidades políticas se alteram, há uma reconfiguração das condições que podem favorecer ou dificultar os padrões usuais, sendo preciso repensar o uso dos repertórios. As mudanças de contexto criam espaços para inovação nas formas de ação (Tarrow, 2010).

A crescente presença de tecnologias da informação e de mídias digitais na vida cotidiana contribuem para a diversificação das formas de comunicação dos movimentos sociais, visando desde à organização interna até à circulação de significados no espaço público. As práticas comunicativas, no âmbito dos movimentos sociais, envolvem a promoção de interações em territórios, o desenvolvimento de suas próprias mídias, suas interações com meios de comunicação, dos massivos aos contra hegemônicos, dos analógicos aos digitais (Mattoni; Treré, 2014).

Inseridos em um terreno de contestação comum a outros atores, sejam eles aliados ou opositores, movimentos sociais elaboram suas estratégias de comunicação considerando uma série de fatores, como seus objetivos, suas formas preferenciais de ação, as opções disponíveis em repertórios de ação coletiva típicos da ambiência digital e as condições oferecidas para a ação coletiva em virtude de estruturas políticas, discursivas e, também, midiáticas (Volpato, 2023). Nesse sentido, movimentos sociais adaptam suas estratégias ao contexto político, social, cultural e comunicacional em que desenvolvem suas lutas. Olhar para suas práticas, portanto, pode dar indícios de dinâmicas de comunicação pública de dada conjuntura, embasando reflexões sobre processos de comunicação e seus atores sociais e políticos.

METODOLOGIA

Para viabilizar a pesquisa, recorreremos à análise de conteúdo de postagens realizadas por três atores distintos, em suas páginas na plataforma digital Facebook. Selecionamos como objeto atores com diferentes dinâmicas organizacionais,



que se dedicaram a processos de mobilização social, reivindicação pública e contestação política, nesse período, aqui tratados como paradigmas empíricos para compreender o tema proposto. Escolhemos atores que possuem diferentes focos de atuação, sem a intenção de esgotar as questões sobre as quais movimentos sociais se dedicam no país, mas que constituem importantes eixos de articulação. São eles:

- a. Luta antiausteridade, cujas pautas envolvem políticas de austeridade de governos que aprofundam as desigualdades sociais, aqui representado pelo Ação da Cidadania³, dedicado principalmente ao combate à fome e a pobreza;
- b. Afirmação identitária, organizando-se em torno de uma identidade coletiva para fazer reivindicações relacionadas a valores e comportamentos, como movimento feminista, movimento negro, movimento ambientalista, foco da organização selecionada para esta pesquisa. O Greenpeace⁴ se dedica tanto à preservação do meio ambiente quanto à proteção de populações vulneráveis, como povos indígenas, ribeirinhos e quilombolas;
- c. Luta por mudanças estruturais, posicionando-se contra o sistema capitalista e o neoliberalismo, representado pelo Levante Popular da Juventude, que assume uma postura revolucionária e pretende organizar as juventudes do campo popular brasileiro⁵.

As postagens foram coletadas com o auxílio da ferramenta de monitoramento de redes sociais Fanpage Karma, que possibilita exportar dados de postagens de um período selecionado em planilhas de Excel, viabilizando o manejo dos dados. As planilhas apresentam a data da postagem, o conteúdo disponível no campo de texto, o número de interações por meio de reações, comentários e compartilhamentos, bem como o link para acessar a publicação.

O período de coleta corresponde aos dois primeiros anos de pandemia da covid-19, de 12 de março de 2020⁶ a 11 de março de 2022, que compreende momentos mais ou menos intensos de isolamento social, diferentes medidas adotadas pelos governos, início da vacinação e parte do período pós-vacinação, com retorno regular das atividades em diferentes setores. Foram recuperadas 6.366 postagens no período. As postagens foram filtradas manualmente para identificar quais abordavam diretamente a pandemia e seus desdobramentos sociais, econômicos e políticos. Com isso, o corpus da pesquisa é composto por 2.174 postagens.

Com base em Bardin (2011), os dados passaram pelas etapas: 1) Codificação (elaboração das categorias), 2) Categorização (criação de critérios e classificação) e 3) Inferência (interpretação dos resultados). Partimos da classificação proposta por Pleyers (2020), que identificou os seguintes papéis desempenhados nesse contexto: 1) Ações de protestos; 2) Ações em defesa dos direitos dos trabalhadores; 3) Ações de ajuda mútua e solidariedade; 4) Ações de monitoramento das ações do governo; e 5) Ações de educação popular e conscientização.

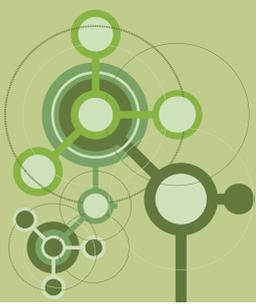
Com base na leitura dos dados, criamos uma nova categoria que evidencia como movimentos sociais se articularam como promotores de comunicação pública no caso brasileiro, sobre a qual pretendemos concentrar nossa discussão: 6) Ações de informação sobre políticas públicas e defesa das instituições. A categoria é composta por 118 publicações, divididas nas subcategorias: informação sobre acesso às políticas públicas; apoio às políticas de enfrentamento da pandemia; e defesa das instituições.

3 Disponível em: <https://www.facebook.com/acaodacidadania/>.

4 Disponível em: <https://www.facebook.com/GreenpeaceBrasil>.

5 Disponível em: <https://www.facebook.com/levantepopulardajuventude>.

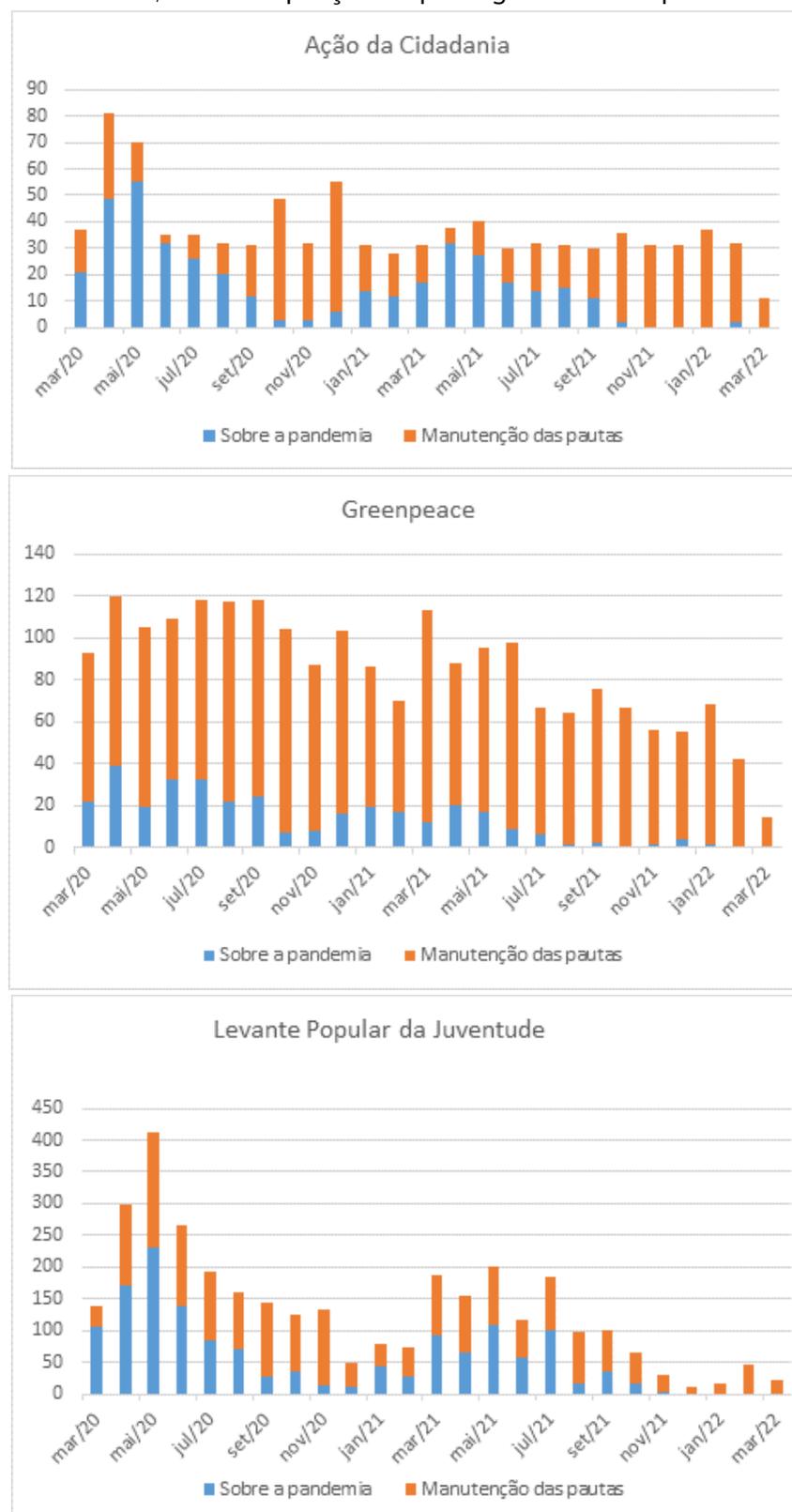
6 Dia seguinte à declaração da pandemia de covid-19 pela Organização Mundial de Saúde (OMS).



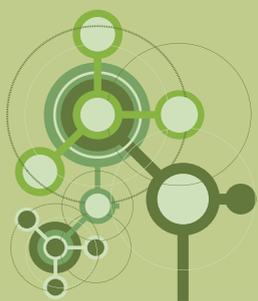
MOVIMENTOS SOCIAIS, COMUNICAÇÃO PÚBLICA E PANDEMIA DE COVID-19

Realizamos uma apresentação geral dos dados, buscando observar aspectos relevantes com base em mudanças no número de total postagens em cada mês. Destacamos dois aspectos relevantes: os picos no número de postagens no período inicial da pandemia e a semelhança entre os objetos da pesquisa, da proporção de postagens que abordam ou não a pandemia em um mesmo mês. Os Gráficos 1, 2 e 3 mostram picos importantes em postagens entre março e maio de 2020, e entre março e junho de 2021. Em outubro de 2021, o tema já quase não ocupa espaço relevante na comunicação dos movimentos sociais.

Gráficos 1, 2 e 3: Proporção de postagens sobre a pandemia



Fonte: Elaborado pelas autoras.



É possível perceber que períodos de rápido agravamento, em que o impedimento de aglomeração e contato físico se intensificaram, refletiram em um aumento de postagens visível, nos dados do Ação da Cidadania e do Levante popular da Juventude. Os gráficos corroboram inferir que os movimentos sociais se adaptaram às estruturas políticas e, também, interacionais do contexto, recorrendo à comunicação digital para desempenhar diferentes papéis durante a pandemia de covid-19.

O aumento de postagens no Facebook pelos movimentos deriva não apenas da restrição nas possibilidades de interação e, conseqüentemente, da limitação dos usos dos repertórios de ação coletiva, mas também dos impactos na vida da população brasileira. O aumento de postagens sobre a pandemia, na maior parte das vezes, é acompanhado do aumento no número total de postagens. Isso nos leva à constatação de que as questões relacionadas à pandemia não ocuparam, simplesmente, o espaço destinado às ações de comunicação digital dos movimentos. Há um esforço maior de produção de conteúdos informativos para suprir as demandas específicas da pandemia, oferecendo, muitas vezes, um recorte segundo as pautas prioritárias de cada movimento social, explorando as nuances do cenário complexo que constituía a pandemia no Brasil.

Muito além do protesto: movimentos sociais na pandemia

Faremos uma breve apresentação dos diferentes papéis desempenhados por movimentos sociais na pandemia de covid-19, visando à construção ativa da cidadania, partindo das categorias propostas por Pleyers (2020), para então detalhar os achados que nos levaram a incluir uma nova categoria de análise, revelando uma faceta relevante para compreender as dinâmicas de comunicação pública no caso brasileiro. Inserimos alguns exemplos de postagens para ilustrar ao leitor seu conteúdo.

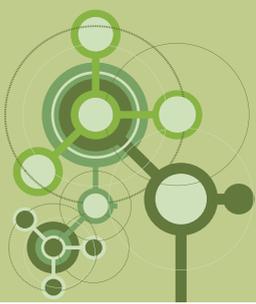
O primeiro papel é o de protestos no espaço público, que buscavam direcionar a atenção pública para determinadas pautas ou alvos de contestação. Diante das políticas de distanciamento social, os movimentos sociais inovaram com formas de ocupação do espaço público que não dependem de presença física, como projeções simultâneas em prédios, os projetaços; além de performances no espaço público que vão de intervenções viabilizadas sem aglomeração até adaptações que tornaram grandes manifestações mais compatíveis com as restrições do período, como a organização de manifestantes em filas, para manter distanciamento (Figuras 1 e 2).

Figuras 1 e 2 Intervenções sem aglomeração e adaptações em manifestações



Fonte: Fanpage do Greenpeace, abril/2021. Fanpage do Levante Popular da Juventude, junho/2021.

O segundo papel identificado nas postagens é a defesa de direitos de categorias profissionais, envolvendo conteúdo voltado a questões trabalhistas relacionadas à pandemia. Houve atuação em diferentes frentes: apoio e repercussão de greves; paralisações e atos simbólicos; análises sobre como a pandemia afeta e quais as demandas de categorias profissionais



específicas, como empregadas domésticas, entregadores, profissionais da saúde; promoção de ações de apoio aos trabalhadores que tiveram sua atividade ou geração de renda afetada; e discussões e posicionamentos sobre direitos dos trabalhadores na pandemia. Exemplos desta última são posicionamentos contra a aprovação da chamada MP da Morte, que liberava o cancelamento de contratos de trabalho e de salários por até quatro meses durante a pandemia, e o apoio ao PL 735, que propunha medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares para diminuir os impactos da covid-19.

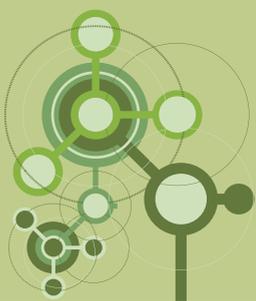
Em terceiro, os movimentos sociais promoveram a solidariedade de diferentes formas, intensificando as ações a depender do cenário sanitário, social e econômico do país. A solidariedade foi compreendida de forma ampla por movimentos sociais que se dedicaram a oferecer alimentos, itens de higiene e suprimentos de saúde, bem como, acesso à Internet, informação, cultura, afeto e acolhimento (Figuras 3 e 4). Tais postagens envolveram ações de organização de redes de arrecadação e distribuição de itens, prestação de contas, criação de espaços virtuais de apoio emocional, promoção de eventos digitais para promoção da cultura e manifestações de luto.

Figuras 3 e 4: Distribuição de itens e promoção de eventos culturais



Fonte: Fanpage do Greenpeace, fevereiro/2021. Fanpage do Levante Popular da Juventude, junho/2020.

O quarto papel envolve ações de vigilância civil monitorando governos, com análise de políticas públicas relacionadas ao enfrentamento da pandemia e seus desdobramentos sociais e econômicos, sobre a conduta de políticos e gestores públicos, assim como ações de pressão sobre a política institucional em favor ou contra determinados encaminhamentos, como na Figura 5, em campanha contra a realização do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, durante períodos em que o distanciamento social era necessário. As postagens mostram como movimentos sociais também foram propositivos, oferecendo soluções alinhadas aos seus valores e perspectivas políticas, alimentando o debate público com opções para lidar com as crises que se apresentavam por meio da produção de relatórios, análises e debates com outros atores sociais e políticos (Figura 6).



Figuras 5 e 6: Pressão política e vigilância



Fonte: Fanpage do Levante Popular da Juventude, maio/2020. Fanpage do Greenpeace, maio/2020.

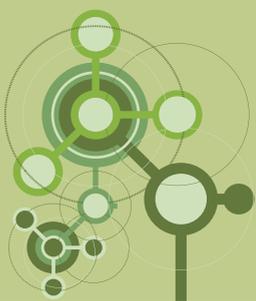
Em quinto lugar, os movimentos sociais se dedicaram a ações de educação e conscientização sobre a doença, mas também sobre os desdobramentos sociais, econômicos, culturais e políticos da pandemia para a população brasileira e para grupos vulneráveis específicos, e sobre como a sociedade poderia se organizar e agir diante deles. As análises acerca da pandemia e suas diferentes consequências repercutiram matérias jornalísticas, textos opinativos dos próprios movimentos, transmissões ao vivo com debates entre membros de diferentes movimentos e especialistas, produção de relatórios, divulgação de resultados de pesquisas desenvolvidas pelos movimentos sociais e compartilhamento de noticiário da mídia independente, trazendo outro olhar acerca dos fatos relacionados à pandemia. Há também um esforço reflexivo sobre como a sociedade civil deve atuar nesse contexto, em articulação com outros atores.

Considerando critérios como comunicação de interesse público, interação entre Estado, governo, mercado e sociedade civil e participação ativa da população em assuntos do governo, entendemos que movimentos sociais se engajaram em processos de comunicação pública ao desempenharem esses papéis. No entanto, encontramos na análise das postagens outro eixo de atuação para a construção da cidadania, o qual se diferencia dos demais por não ser uma prática típica de movimentos sociais.

Nesse contexto, com discursos conflitantes no espaço público sobre o melhor caminho para enfrentar a doença e as crises, em que o próprio governo emitia mensagens contraditórias entre diferentes instâncias, os movimentos sociais difundiram informação sobre políticas públicas e instituições, cumprindo com um papel de comunicação pública que governos e órgãos do Estado deveriam prioritariamente desempenhar.

Informações sobre políticas públicas e instituições

Práticas de comunicação pública tipicamente desempenhadas por governos e órgãos do Estado foram identificadas em 118 publicações sobre a pandemia de covid-19 e classificadas nas seguintes subcategorias: informações sobre políticas públicas relacionadas à pandemia; apoio às políticas de enfrentamento da pandemia; e funcionamento das instituições, que detalhamos a seguir.



Movimentos sociais produziram e compartilharam informações acerca do acesso às políticas públicas, explicando como funcionam, quem pode ser beneficiado e até quais são os procedimentos para o cidadão realizar o cadastro e garantir seus direitos. Tratam também de políticas específicas da pandemia, como o Auxílio Emergencial, e de adequações de políticas que já estavam em vigor no contexto da pandemia, como o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Nas periferias de Belo Horizonte, um carro de som informava sobre a distribuição de cestas básicas da prefeitura e como fazer para consegui-las. Com isso, os movimentos agiram em colaboração com o poder público para facilitar o acesso dos cidadãos às políticas de assistência social, com uma linguagem adequada aos seus públicos.

Na segunda subcategoria, apoio às políticas de enfrentamento da pandemia, concentramos as publicações que buscam não apenas informar, mas também incentivar a adesão ao uso de máscaras, higienização das mãos, isolamento social e vacinação (Figura 7). Sobre essa última, podemos notar abordagens variadas, como explicações sobre a forma de funcionamento das vacinas, qual proteção elas oferecem, suas taxas de eficácia, o que são efeitos adversos e quais as chances de eles acontecerem, como as vacinas contribuem para enfrentar a pandemia, divulgação de calendário vacinal com datas e grupos a serem vacinados (Figura 8).

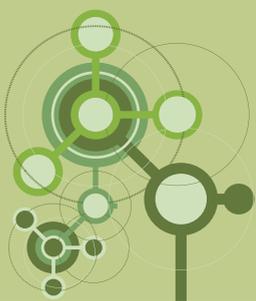
Figuras 7 e 8: Apoio às políticas de enfrentamento da pandemia



Fonte: Fanpage do Levante Popular da Juventude, março/2020.



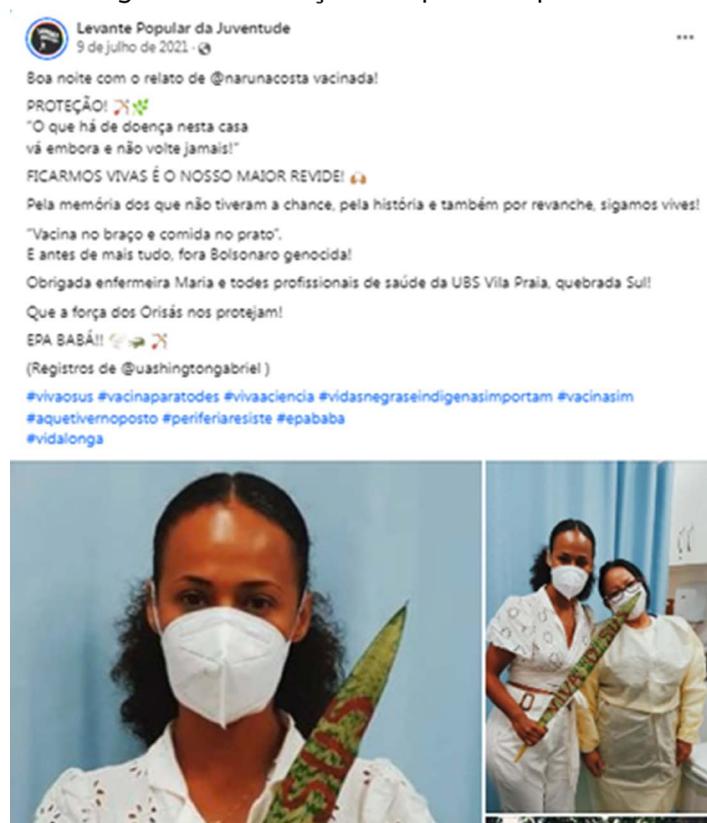
Fonte: Fanpage do Ação da Cidadania, fevereiro/2022.



Uma série de recursos de comunicação digital são utilizados, como imagens, vídeos e hashtags associadas, uma composição de música autoral incentivando o uso de máscaras e até mesmo uma coreografia para vídeos no TikTok, imitando o gesto da vacinação com música associada, “vem vacinando, vem”. Muitas vezes, essas ações assumem caráter de mobilização digital, que incentiva a adesão de usuários em seus perfis pessoais. Por exemplo, uma agitação pelo uso de máscaras oferece instruções para que cada seguidor tire fotos com a máscara no rosto e compartilhe em suas próprias redes, falando sobre a importância das medidas de proteção.

Em um contexto discursivo no qual o governo federal assumia uma postura negacionista e descredibilizava as vacinas, a divulgação de fotos que registram o momento de vacinação se tornou uma prática disseminada. As vacinações se tornaram momentos típicos de reivindicação ou expressão política com o uso de cartazes e camisetas com frases relacionadas à defesa do Sistema Único de Saúde (SUS), ao direito à vacina, contra o presidente e suas falas. Esses registros operaram como testemunho da confiança e adesão às políticas de enfrentamento da pandemia preconizadas pela ciência e por órgãos competentes (Figura 9).

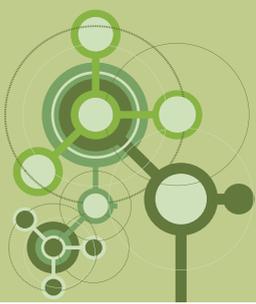
Figura 9: Vacinação e expressão política



Fonte: Fanpage do Levante Popular da Juventude, julho/2021.

Isso nos leva à última subcategoria: funcionamento das instituições. Uma das funções da comunicação pública é traduzir para a população as finalidades e formas de operação das diferentes estruturas que compõem o Estado. Porém, como buscamos evidenciar até agora, o contexto brasileiro não se caracterizava apenas pela inação do governo em relação à transparência e ao diálogo com a população, mas pela deslegitimação institucional operada por dentro que, inclusive, não se limitava ao Estado. O ataque às instituições abrangia também a ciência e a democracia.

Os principais objetos das postagens que falam sobre estruturas do Estado são as Universidades Públicas e o Sistema Único de Saúde, buscando demonstrar sua relevância no enfrentamento da pandemia de diferentes formas, dando visibilidade para a realização de testes rápidos, pesquisas desenvolvidas e produção de equipamentos, como ventiladores pulmonares, entre outros (Figura 10). A oposição entre governo e instituições do Estado se evidencia nas publicações que respondem a provocações de membros do governo, como o Ministro da Educação, Abraham Weintraub, que afirmava que Universidades Públicas promoviam “balbúrdia”, ou em motes como “O SUS salva vidas, Bolsonaro não” (Figura 11).



Figuras 10 e 11: Funcionamento das instituições



Fonte: Fanpage do Levante Popular da Juventude, março/2020.



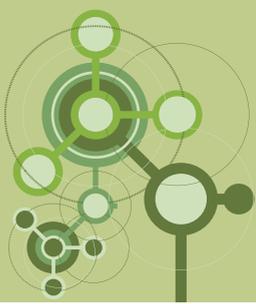
Fanpage do Greenpeace, março/2020.

Destacamos que algumas estruturas do Estado reagiram para enfrentar os ataques, em iniciativas como a da Fiocruz, de incentivar diálogos de seus especialistas com outros atores sociais, em transmissões ao vivo, por exemplo a promovida com o Levante Popular da Juventude, "Ciência salva vidas". Já a comunicação pública, preconizada pelos movimentos sociais, assume a roupagem de militância e, mais que apresentação de funcionamento e informação, posiciona-se defendendo as instituições.

Por fim, destacamos como o ataque às estruturas do governo, o negacionismo científico e os entraves ao acesso à informação são percebidos pelos movimentos sociais como componentes de um quadro maior de crise institucional que transcende a pandemia e ameaça a própria democracia. Um exemplo é a campanha #BrasilPelaDemocracia, que articulou mais de 70 organizações da sociedade civil em um manifesto que "denuncia o ataque permanente e inconcebível às instituições, à imprensa, ao Estado Democrático de Direito e aos direitos dos cidadãos e cidadãs garantidos na Constituição Federal" (Campos, 2020). Buscaram, assim, associar a luta pela vida em meio à pandemia não apenas às políticas sanitárias, mas também ao fortalecimento das instituições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O panorama geral apresentado nos fornece subsídios para afirmar que a atuação dos movimentos sociais é fundamental para a manutenção das democracias e dos direitos civis em tempo de crise. O fenômeno da pandemia fez emergir uma série



de discursos prós e contra a seriedade e gravidade da crise sanitária, configurando uma possibilidade de compreender as relações de interdependência entre os sujeitos envolvidos nos processos conflituos.

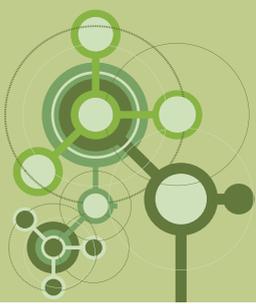
Os movimentos sociais recorreram à comunicação digital para buscar diferentes objetivos, como propagar pautas, buscar engajamento e, como foi observado na pesquisa, combater a desinformação gerada pela comunicação oficial. Ademais, trabalharam para garantir que as medidas de emergência adotadas pelos governos respeitassem os direitos humanos e as liberdades fundamentais, da mesma forma que defenderam políticas as quais abordassem as desigualdades socioeconômicas exacerbadas pela crise.

Buscando conscientizar a sociedade sobre questões críticas relacionadas à pandemia, esses movimentos enfrentaram o desafio de competir com uma variedade de vozes na esfera pública. As informações falsas e controversas confundiram o público e afetaram os esforços de combate à pandemia, comprometendo a eficácia das medidas de saúde pública e colocando vidas em risco. Como resultado dessas tensões, a confiança na informação e nas instituições foi abalada, dificultando a adoção de comportamentos preventivos e o apoio a políticas de saúde pública baseadas em evidências.

A pesquisa indica que os movimentos sociais são potenciais promotores de comunicação pública e que, em contexto de crise não só sanitária, mas também social, política e institucional, reagem às tensões do contexto. Quando movimentos sociais adotaram práticas de comunicação pública, voltadas a difundir informação de interesse público sobre o enfrentamento da pandemia, não agiram apenas nas lacunas deixadas pelo Estado, mas na contramão de um governo que usou o aparato estatal de comunicação, como perfis oficiais, para espalhar desinformação. Movimentos sociais e organizações da sociedade civil responderam à crise, adaptando suas estratégias e ativismo para lidar com os novos desafios apresentados pela pandemia, em defesa de direitos sociais, civis e políticos, cumprindo um papel que, em um contexto democrático, o Estado tem a obrigação de desempenhar para garantir o exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge. (org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009, p.1-33.
- CAMPOS, Mariana. Sem democracia, não há como lutar pelo meio ambiente. *Greenpeace Brasil*, 29 jun. 2020. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/sem-democracia-nao-ha-como-lutar-pelo-meio-ambiente/>. Acesso em: 10 out. 2023.
- DUARTE, Jorge. Instrumentos de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge. (org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p.59-71.
- Floss, Mayara; Tolotti, Gabrielle.; Rossetto, Andrei dos Santos.; Camargo, Tatiana Souza de. Saldiva, Paulo Hilário Nascimento. Linha do tempo do "tratamento precoce" para Covid-19 no Brasil: desinformação e comunicação do Ministério da Saúde. *Interface – Comunicação Saúde, Educação*, Botucatu, v.27, 2022. doi: <https://doi.org/10.1590/interface.210693>.
- GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, [s. l.], v.16, n. 47, 2011.
- KNISS, Andressa Buttore; COMEL, Naiza; FERRACIOLI, Paulo; TEIXEIRA, Jackeline. Que tipo de comunicação pública foi empregada pelo Ministério da Saúde no Twitter ao longo da pandemia da covid-19? In: SEMINÁRIO DISCENTE DE CIÊNCIA



POLÍTICA DA UFPR (SDCP), 2., 2021, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2021, p.126-158. Disponível em: <https://eventos.ufpr.br/SDCP/SDCP2021/paper/view/4576>. Acesso em: 10 dez. 2023

LUVIZOTTO, Caroline Kraus. Comunicação digital e cidadania: a atuação de movimentos sociais e contramovimentos durante a pandemia de Covid-19. *Revista Comunicação Midiática*, Bauru, v.17, n.1, p.61-72, 2022.

MASSUCHIN, Michele Goulart; QUADROS, Claudia Irene de; COMEL, Naiza; IOSCOTE, Fabia; OLIVEIRA, Paula Andressa de; KOHLS, Chirlei. A Comunicação Pública no campo da pesquisa em Comunicação: aspectos teóricos e empíricos da produção científica brasileira (2013-2022). *Contracampo*, Niterói, v.42, n.3, 2023.

MATTONI, Alice; TRERÉ, Emiliano. Media practices, mediatization processes, and mediatization in the study of social movements. *Communication Theory*, [s. l.], v.24, n.3, p.252-271, 2014.

PLEYERS, Geoffrey. The Pandemic is a battlefield. Social movements in the Covid-19 lockdown. *Journal of Civil Society*, Abingdon, v.16, n.4, p.295-312, 2020.

ROLANDO, Stefano. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling. (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

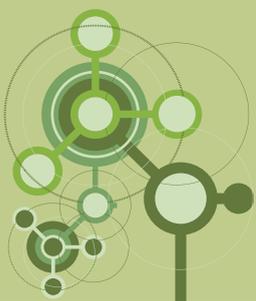
TARROW, Sidney. Charles Tilly and the Practice of Contentious Politics: From France to England [Not quite] Back Again. *Histoire@Politique*, [s. l.], v.10, n.1, p.8, 2010.

TILLY, Charles. Movimentos sociais como política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, [s. l.], n.3, p.133-160 2010.

SENA, Kárita Emanuelle Ribeiro. Comunicação Pública e Mídiação: tecnologias digitais e práticas comunicacionais de entes do Estado, Mercado e Sociedade Civil. In: Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas, 14., 2020, Bauru. *Anais [...]*. Bauru: Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas, 2020. Disponível em: http://abrapcorp2.org.br/site/manager/arq/qhhaNg60So_Abrapcorp2020_ComunicacaoPublicaeMidiaticacao_comautoria.pdf. Acesso em: 5 dez. 2023.

VOLPATO, Alana Nogueira. Estruturas de Oportunidade Midiática: como movimentos sociais pensam suas estratégias de visibilidade diante dos processos de mídiação. *Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas*, [s. l.], v.1, n.1, 2023. doi: <https://doi.org/10.55592/524.2023.9892263>

WEBER, Maria Helena. A perversa narrativa presidencial e a comunicação pública. In: SAMPAIO, Rafael; SARMENTO, Rayza; CHAGAS, Viktor. (orgs.). *Comunicação e política no contexto da pandemia: breves reflexões*. Curitiba: Compolítica/Carvalho Comunicação, 2021. Disponível em: http://compolitica.org/novo/wp-content/uploads/2021/04/Comunicacao-e-politica-no-contexto-da-pandemia_EbookCompolitica.pdf#page=31. Acesso em: 10 dez. 2023.



Avaliação institucional da política de transparência da Assembleia Legislativa do Ceará: percepções dos deputados e servidores

Institutional evaluation of the transparency policy of the Ceará Legislative Assembly perceptions of deputies and civil servants

Evaluación institucional de la política de transparencia de la Asamblea Legislativa de Ceará: percepciones de diputados y funcionarios



Antonio Teixeira de Barros

- Doutor em Sociologia, mestre em Comunicação, professor do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos deputados.
- E-mail: antonibarrosgmail.com



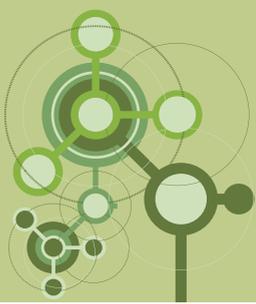
Maria Érica de Oliveira Lima

- Doutora e mestre em Comunicação, professora da Universidade Federal do Ceará.
- E-mail: merical@uol.com.br



Willber da Silva Nascimento

- Doutor e mestre em Ciência política, bolsista de pós-doutorado Júnior do CNPq, Universidade Federal de Pernambuco.
- E-mail: willbernascimento@outlook.com



RESUMO

Estudo sobre as percepções dos parlamentares e dos servidores acerca da política de transparência da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. A metodologia consistiu na aplicação de questionário eletrônico com 89,13% dos deputados e 80,21% dos servidores. Quanto à percepção dos deputados estaduais, predomina uma visão positiva em praticamente todos os quesitos. Em relação à visão dos servidores, a avaliação também é positiva principalmente entre os homens e os veteranos com mais tempo de atuação nos serviços de comunicação da instituição.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL • IMAGEM PÚBLICA INSTITUCIONAL • REPUTAÇÃO INSTITUCIONAL • TRANSPARÊNCIA POLÍTICA • TRANSPARÊNCIA LEGISLATIVA.

ABSTRACT

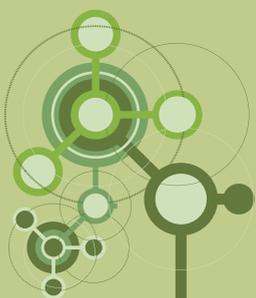
This study evaluates on the perceptions of parliamentarians and civil servants about the transparency policy of the Legislative Assembly of the state of Ceará. Its methodology consisted of applying an electronic questionnaire with 89.13% of the deputies and 80.21% of the employees. The perception of state deputies shows a predominance a positive view in practically all aspects. The view of the servants also describes a positive evaluation, especially among men and veterans who have worker longer in the communication services of the institution.

KEYWORDS: INSTITUTIONAL COMMUNICATION • INSTITUTIONAL PUBLIC IMAGE • INSTITUTIONAL REPUTATION • POLITICAL TRANSPARENCY • LEGISLATIVE TRANSPARENCY.

RESUMEN

Este estudio analiza las percepciones de parlamentarios y funcionarios públicos sobre la política de transparencia de la Asamblea Legislativa del Estado de Ceará (Brasil). La metodología consistió en la aplicación de un cuestionario en línea al 89,13% de los parlamentarios y al 80,21% de los funcionarios. En cuanto a la percepción de los representantes de los estados, predominó una visión positiva en prácticamente todos los ítems. En cuanto a la visión de los funcionarios, la valoración también es positiva, especialmente entre los hombres y los veteranos que llevan más tiempo trabajando en los servicios de comunicación de la institución.

PALABRAS CLAVE: COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL • IMAGEN PÚBLICA INSTITUCIONAL • REPUTACIÓN INSTITUCIONAL • TRANSPARENCIA POLÍTICA • TRANSPARENCIA LEGISLATIVA.



INTRODUÇÃO

A pesar de pouco estudados no Brasil, os legislativos estaduais exercem grande influência na vida do cidadão e na política estadual. Em geral, essas instituições direcionam grande parte de seus esforços institucionais “para a definir normas e diretrizes das políticas públicas estaduais” (Tomio; Ricci, 2012, p.211). Embora estejam à sombra do Legislativo federal, em termos de visibilidade política, os legislativos estaduais passam por um expressivo processo de reorganização interna e de implementação de inovações institucionais, especialmente no campo das tecnologias digitais, desde a aprovação da Lei de Acesso à Informação, em 2011 (Mendonça; Amaral, 2014; Barros; Bittencourt; Veroneze, 2021).

Essa constatação nos motivou a iniciar pesquisas sobre essas instituições, a partir de estudos de casos unitários, com a intenção de, futuramente, desenvolver estudos de casos comparativos. Como primeira instituição, selecionamos a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (ALECE), com o objetivo de avaliar a percepção dos atores mais relevantes na construção da sua imagem pública, ou seja, os parlamentares e os servidores. Para tanto, foram selecionados como objeto de análise a avaliação desses dois segmentos sobre os mecanismos utilizados pela instituição para a implementação de sua política de transparência, com base nos suportes tecnológicos e de comunicação institucional.

A coleta de dados foi realizada *in loco*, no segundo semestre de 2018, incluindo questionário eletrônico com perguntas abertas e fechadas. O objetivo foi apreender e examinar como os parlamentares e os servidores avaliam a política de visibilidade pública da ALECE. Tal enfoque se justifica porque esse fenômeno tornou-se um dos elementos basilares para a construção da imagem das instituições políticas no contexto atual, além de contribuir para possível incremento na confiança política da população e, conseqüentemente, em ganhos na reputação e credibilidade das instituições.

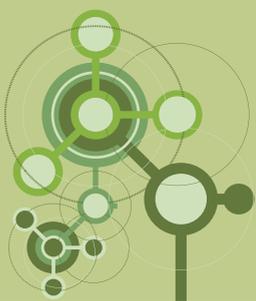
Antes da apresentação e da análise dos dados, discorreremos sobre os parlamentos no contexto da relação entre políticas de visibilidade e imagem pública, além de uma breve contextualização sobre a ALECE.

PARLAMENTOS, TRANSPARÊNCIA E IMAGEM INSTITUCIONAL

O direito à informação é cada vez mais reconhecido como um direito democrático fundamental. O pressuposto é que a transparência pode ser eficaz na mudança de comportamento das instituições políticas, uma vez que facilita a vigilância cidadã. A transparência das instituições políticas é apontada na literatura como um dos requisitos para a legitimidade democrática (Lodge, 2018). A premissa que orienta tais pressupostos está na ideia de mandato oficial do público ou dos representados, a fim de permitir o controle direto do cidadão e colaborar para restabelecer a confiança dos representados (Carey, 2017; Silva, 2019).

Antes de prosseguir, é oportuno esclarecer que o conceito de transparência é complexo e multifacetado, com várias dimensões analíticas. Para Giddens (1991, p. 71),

a transparência “apresenta potencial para aumentar a densidade da democracia, unindo o Estado à mobilização reflexiva da sociedade”. Isso, contudo, “requer inteligência diretiva na gestão política e burocrática, além de permeabilidade política das instituições, confiança ativa e autonomia dos indivíduos e grupos”.



De forma complementar, Ball (2009) destaca que a definição de transparência é ancorada em três dimensões: (a) um valor público adotado pela sociedade para combater a corrupção; (b) sinônimo de tomada de decisão aberta por parte de governos e organizações sem fins lucrativos; (c) instrumento de boa governança em programas, políticas e organizações.

Na primeira dimensão, “a transparência está sutilmente ligada à responsabilização”. Na segunda perspectiva, “à medida que a transparência promove a abertura, aumentam as preocupações com o sigilo e a privacidade”. Em terceiro lugar, “os decisores políticos criam transparência, bem como responsabilização, eficiência e eficácia”. Essas três visões convergem para o entendimento de transparência como “um mandato público não oficial, com vistas ao monitoramento das atividades de interesse público”. (Ball, 2009, p.293).

Filgueiras (2011), por sua vez, ressalta que se trata de um processo de prestação de contas, no sentido de *accountability*, com o propósito de “proporcionar formas de gestão pública abertas à participação da sociedade” (Filgueiras, 2011, p.69). Para o autor, o conceito de *accountability* “não se refere apenas ao processo contábil de prestação de contas, mas também a um processo político e democrático de exercício da autoridade por parte dos cidadãos” (Filgueiras, 2011, p.73). Ainda em sua visão “transparência é importante na relação do Estado com a sociedade, mas precisa ser abordada como um elemento de uma política de publicidade” (Filgueiras, 2011, p.74). Abrange, portanto, a “disponibilização de informações e processos relacionados às políticas públicas”, complementa. Além disso,

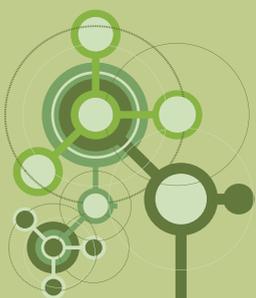
A publicidade exige que as políticas e as normas emanadas do governo ocorram em um processo aberto de decisão democrática e que as instituições sejam controladas por outras instituições e pelos próprios cidadãos. A publicidade significa atrelar as decisões do governo à autoridade da cidadania, seja por meio de instituições, seja da participação da própria sociedade nos processos de escolhas e decisões públicas. No contexto de sociedades democráticas, a publicidade é a realização de decisões balizadas em uma razão pública, que é a razão da própria cidadania (Filgueiras, 2011, p.83).

A transparência e a publicidade² “repercutem na *accountability* política na medida em que são criadas condições concretas para o fortalecimento do fluxo de informações, ampliação dos canais de justificativas e otimização da prestação de contas” (Silva, 2016, p.33). No caso da transparência digital, o autor ressalta que as ferramentas tecnológicas “possibilitam de modo ágil e remoto, as ações de comunicar, indagar, replicar, justificar e contestar, ampliando os mecanismos de controle e de publicidade que estão no cerne da concepção de *accountability*” (Silva, 2016, p.33).

Nesse processo, convém ressaltar que a imagem pública das instituições exerce um papel fundamental na vida política, uma vez que está diretamente associada ao capital simbólico da credibilidade e da confiança, o que tem reflexo direto na reputação institucional (Filgueiras, 2018; Barros; Bittencourt; Veroneze, 2021). Afinal, complementa Baldissera (2017, p. 197), “a imagem-conceito contempla a noção de reputação, pois formar conceito implica apreciar, considerar, ajuizar, sentenciar e sancionar”.

Refere-se, portanto, de uma forma simbólica, nos termos de Thompson (1995), ou seja, expressão significativa produzida, transmitida e recebida em contextos e processos historicamente específicos e socialmente estruturados. Em razão disso, a imagem pública, entendida como forma simbólica, é passível de “complexos processos de valorização, avaliação e conflitos” (Thompson, 1995, p.203). A valorização ocorre no plano simbólico, por meio da aprovação ou rejeição da imagem pública que se deseja projetar para os públicos.

² Para fins analíticos aqui aplicados, consideramos transparência e publicidade como termos análogos.



Como define Weber (2004, p.265), "a imagem pública é resultante da imagem conceitual, emitida por sujeitos políticos em disputa de poder e recuperada na síntese de imagens abstratas (o intangível, a imaginação), com as imagens concretas (o tangível, os sentidos)". Para a autora,

A imagem pública pode ser formulada sobre o reconhecimento da instituição ou sujeito que fala sobre o tema que adquire significado na recepção a partir da identificação da sua "representatividade, legitimidade, autoridade, autonomia, compromisso" com o tema. (...). Quanto maior a repercussão do tema para a vida do indivíduo, da sua classe, da sociedade, maior será sua capacidade seletiva e, conseqüentemente, a reunião de dados e informações ampliando a sua possibilidade de formar criticamente uma imagem pública sobre as instituições e sujeitos em questão (Weber, 2009, p.22).

Assim, a imagem pública funciona como balizador dos pactos e disputas em torno do poder simbólico relacionado à construção da reputação institucional. Os seus processos de construção e avaliação têm ampliado a dependência da de estruturas tecnológicas e equipes profissionais com expertise na gestão da imagem de tais instituições (Weber, 2009; Weber; Coelho; Locatelli, 2019; Baldissera; Mafra, 2020).

No caso específico da ALECE, os parlamentares e as equipes profissionais das áreas de comunicação e inovação tecnológica exercem um papel estratégico. Em primeiro lugar porque a reputação pública da ALECE está diretamente relacionada à atuação dos deputados estaduais e à confiança política da população nos partidos e nos parlamentares.

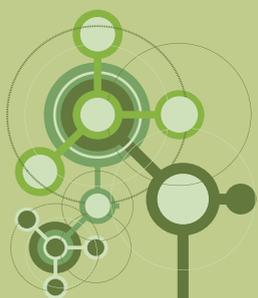
Disso vai depender, em grande medida, a credibilidade institucional da ALECE perante a opinião pública cearense. Nesse processo, a atuação dos profissionais de comunicação institucional exerce uma função estratégica, pois são eles os responsáveis pela (re)definição continuada das atividades de gestão de imagem, especialmente por meio da divulgação dos atos e feitos institucionais, representados pela dimensão positiva do trabalho parlamentar.

A noção de transparência presente na visão dos informantes ressalta, por conseguinte, a dimensão informativa, ou seja, a divulgação das atividades institucionais. Tal perspectiva aproxima-se do conceito de publicidade, nos termos expostos anteriormente.

A ALECE E SUA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará tem origem em 1835. Foi o então Senador José Martiniano de Alencar (Messejana, 1 de maio de 1829, Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 1877), o escritor José de Alencar, que na época ocupava a cadeira da presidência da Província do Ceará e que, no dia 7 de abril, abriu a primeira sessão do Poder Legislativo. Cumpria-se, portanto, naquele momento, o Ato Adicional assinado pela Regência em 1834, que criava as Assembleias Legislativas Provinciais. Na primeira legislatura, a Assembleia cearense foi composta por 28 deputados e sete suplentes. O primeiro presidente da Casa foi o Capitão-Mor Joaquim José Barbosa. Sua primeira sede localizava-se nas proximidades da Praça da Sé. Era a configuração dos poderes e instituições já concentrados: Igreja, Poder legislativo (Ceará, 2016).

Em 1871, o Legislativo do Ceará mudou para outro endereço, Paço da Assembleia, na Praça Capistrano de Abreu, centro de Fortaleza (hoje rua São Paulo), onde permaneceu por mais de um século. Foi lá, no Paço da Assembleia, que elaboraram a primeira Constituição do Estado do Ceará, em 1891, ano que foi instituído o Congresso cearense, com Senado e Câmara dos Deputados no Legislativo estadual. Com a segunda Constituição, promulgada em 1892, foi extinto o Senado cearense. Neste sentido, o Legislativo cearense então passou a ser unicameral (Ceará, 2016).



Na República Velha (1889-1930), o Ceará teve ainda mais três Constituições Estaduais³. Em 1935, a Assembleia Constituinte voltaria a se reunir, em plena era Vargas, e com o retorno da eleição do Governador pelo voto indireto, a exemplo das Constituições de 1891 e 1892. O período de redemocratização (1946-1964) trouxe, novamente, uma nova Carta Magna ao estado, 1947. Com o golpe militar de 1964, o Legislativo estadual novamente teve que adaptar a Constituição para uma nova realidade brasileira. Foi neste período que a Assembleia conseguiu a sede atual, no Palácio Deputado Adauto Bezerra, inaugurado em 1977, no bairro Dionísio Torres, em Fortaleza.

Um ano após a promulgação da Constituição de 1988, a Assembleia elabora a atual Constituição Estadual. Assim como as demais assembleias legislativas brasileiras, a ALECE tem seus representantes eleitos por eleição proporcional⁴, com mandato de quatro anos. São 46 parlamentares, os quais representam 23 partidos e são distribuídos em 18 comissões temáticas permanentes. Dos 35 partidos atualmente registrados na Justiça Eleitoral, 16 estão representados na ALECE. Pros e PMDB são os partidos com a maior quantidade de parlamentares, com 11 e seis, respectivamente. Em seguida está o PSD (três). A maioria das legendas é representada apenas por dois ou um parlamentar, o que reforçam os diagnósticos de fragmentação e pulverização partidária (Rodrigues, 2022). Entre os demais partidos com dois deputados estão: PT, PDT, PCdoB, PP e PR. Os demais contam apenas com um parlamentar: PEN, PHS, DEM, PPS, PRB, PRP, PSB, PSC, PSDB, PSDC, PSL, Psol, PTN, PV, SDD.

A política de transparência da ALECE é conduzida pelo setor responsável pela comunicação social, um sistema que congrega Agência de Notícias, TV Assembleia, FM Assembleia, Banco de Imagens, Portal, publicações como Jornal da ALECE e Revista Plenário.

Em termos conceituais, políticas de transparência e de publicidade constituem “um conjunto de princípios e diretrizes para orientar as ações de instituições públicas com vistas a facilitar e incentivar o acompanhamento das atividades de interesse público pela sociedade” (Filgueiras, 2011, p.73). É nesse sentido, portanto, que essa definição se aplica ao estudo aqui apresentado.

Além das mídias tradicionais, a Assembleia também está presente no *Facebook*, *Twitter*, *Youtube*, e notícias pelo *WhatsApp*. Esse sistema tem o compromisso “de contribuir com a transparência da atividade parlamentar, a difusão dos trabalhos da Casa e estimular o compartilhamento das ações com a sociedade” (Ceará, 2016). O canal com maior número de seguidores é o *Twitter*, cuja principal função é a divulgação instantânea de notas curtas, sem necessidade de passar pelos filtros das mídias tradicionais (Marques, 2014). O *Facebook*, entretanto, é o canal de maior repercussão pública, com 29.951 curtidas. O quadro de pessoal diretamente envolvido na gestão da transparência institucional é de 91 profissionais.

AS PERCEPÇÕES DOS DEPUTADOS

O Perfil dos deputados, por ser quase a totalidade da atual legislatura, reflete a própria composição da ALECE, com 85, 37% de homens, com idade predominante entre 31 e 50 anos, escolaridade praticamente equivalente nos três níveis registrados e a maioria com até dois mandatos (Tabela 18). A ALECE conta com 46 deputados, dos quais 41 responderam ao questionário, o que corresponde a 89,13%, conforme exposto na Tabela 1.

³ Constituição de 1917, 1921, 1925.

⁴ A eleição majoritária é adotada para os cargos executivos e para senador. Já a eleição proporcional, utilizada para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores, ocorre quando há uma vaga e vários candidatos, os quais concorrem por meio de sistema de lista aberta. São eleitos os mais votados de cada partido e não os que obtiverem o maior número de votos.

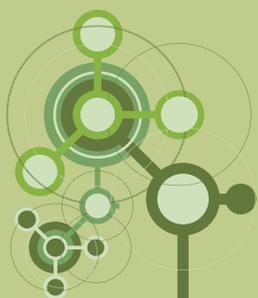


Tabela 1 – Perfil dos deputados

PERFIL DOS DEPUTADOS		
Sexo	N	%
Masculino	35	85,37
Feminino	6	14,63
Subtotal	41	100,00
Faixa etária		
Até 30 anos	4	9,76
31 a 40 anos	9	21,95
41 a 50 anos	18	43,90
51 a 60 anos	8	19,51
Acima de 60 anos	2	4,88
Subtotal	41	100,00
Escolaridade		
Ensino Médio	14	34,15
Curso Superior	13	31,71
Pós-Graduação	14	34,15
Subtotal	41	100,00
Número de Mandatos		
Um mandato	20	48,78
Dois mandatos	11	26,83
Três mandatos	5	12,20
Quatro mandatos	3	7,32
Acima de quatro mandatos	2	4,88
Subtotal	41	100,00

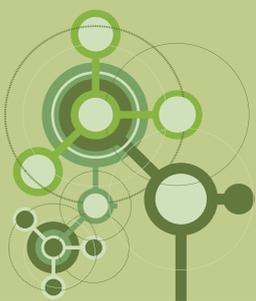
Fonte: Elaboração própria, 2020.

Em todos os quesitos, os parlamentares apresentam uma visão muito positiva sobre o sistema de transparência da ALECE, como mostra a Tabela 2. Isso revela elevada satisfação com as práticas de comunicação institucional em prol da promoção da transparência. Os parlamentares ressaltam, pois, a dimensão informativa, que compreende a divulgação de informações de interesse público (*accountability* e publicidade).

Tabela 2 - como o (a) senhor (a) avalia o sistema de transparência digital da ALECE?

RESPOSTAS	N	%
Muito bom	13	31,70
Excelente	10	24,40
Bom	10	24,40
Regular	6	14,60
Ruim	2	4,90
Total	41	100

Fonte: Elaboração própria.



Quais características pessoais dos deputados afetam sua avaliação do sistema de transparência da ALECE? Seleccionamos duas variáveis particularmente interessantes: sexo e número de mandatos. A Tabela 3 mostra os dados sobre sexo.

Tabela 3 – Avaliação dos parlamentares por sexo

		Como o (a) senhor (a) avalia o sistema de transparência digital da ALECE?					Total	
		Ruim	Regular	Bom	Muito Bom	Excelente		
Sexo	Feminino	N	0	0	2	6	2	10
		%	0,00%	0,00%	20,00%	60,00%	20,00%	100,00%
	Masculino	N	2	5	8	8	6	29
		%	6,90%	17,20%	27,60%	27,60%	20,70%	100,00%
Total	N	2	5	10	14	8	39	
	%	5,10%	12,80%	25,60%	35,90%	20,50%	100,00%	

Fonte: Elaboração própria; $\chi^2 = 4,759$ sig = 0,313; CCP = 0,330 sig = 0,313.

Nenhuma deputada do sexo feminino atribuiu uma avaliação ruim ao sistema de transparência e a maioria delas (60%) considera o sistema como muito bom. Em comparação, apenas 27,60% dos homens consideraram o sistema como muito bom. As avaliações se distribuíram entre todas as categorias. Uma margem de 6,90% dos homens ainda considera o sistema ruim.

Como podemos ver, as mulheres não pontuaram uma avaliação negativa quanto a política de transparência e a imagem dos parlamentares. Ao contrário, 5,1% dos deputados homens acreditam que o sistema de transparência é ruim para suas imagens. Por outro lado, 72,2% dos homens pontuam o sistema como bom, muito bom ou excelente. Essa proporção é ainda maior entre as mulheres.

Novamente a diferença se encontra na pontuação de avaliação ruim do sistema de transparência no caso dos homens. No outro extremo, 21,4% dos homens declaram ser excelente para a imagem da instituição a política de transparência, frente a apenas 11,1% das mulheres assumindo essa posição. Como a experiência parlamentar se relaciona à avaliação do sistema de transparência? A Tabela 4 apresenta esses dados.

Tabela 4 – Avaliação por tempo de mandato

		Em termos gerais, como o (a) senhor (a) avalia o sistema de transparência digital da ALECE?					Total
		Ruim	Regular	Bom	Muito Bom	Excelente	
Um mandato	N	2	4	6	6	3	21
	%	9,50%	19,00%	28,60%	28,60%	14,30%	100,00%
Dois mandatos	N	0	1	2	2	5	10
	%	0,00%	10,00%	20,00%	20,00%	50,00%	100,00%
Três mandatos	N	0	0	0	2	0	2
	%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%

Continuará...

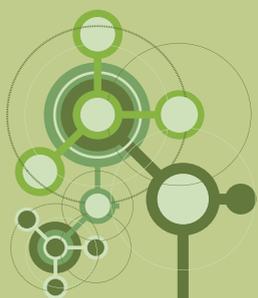


Tabela 4: Continuação

	Em termos gerais, como o (a) senhor (a) avalia o sistema de transparência digital da ALECE?						Total
	N	0	0	1	1	0	
Quatro mandatos	N	0	0	1	1	0	2
	%	0,00%	0,00%	50,00%	50,00%	0,00%	100,00%
Mais que quatro mandatos	N	0	0	0	1	0	1
	%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
Total	N	2	5	9	12	8	36
	%	5,60%	13,90%	25,00%	33,30%	22,20%	100,00%

Fonte: Elaboração própria; $\chi^2 = 14,113$ sig = 0,590; CCP = 0,531 sig = 0,590.

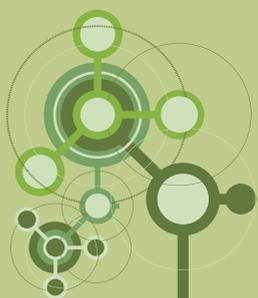
Os parlamentares com menos tempo de casa mantiveram sua avaliação entre todas as categorias. Nesse caso, 9,5% daqueles com um mandato disseram que o sistema de transparência é ruim e 10% daqueles com dois mandatos disseram ser razoável. Os mais experientes avaliaram majoritariamente como bom. Essa associação é moderada, mas devido ao N reduzido não encontramos significância estatística.

Os deputados com mais de um mandato parecem perceber o sistema de transparência como bom para sua imagem de parlamentar. Observamos que majoritariamente esses parlamentares experientes tendem a avaliar positivamente o mecanismo. A relação é moderada de acordo com os indicadores estatísticos. Finalmente, como os parlamentares avaliam o sistema quanto à imagem da instituição?

Apenas 4,9% dos parlamentares (dois) avaliaram como ruim o sistema de transparência da ALECE, ou seja, a avaliação positiva supera 95%. Apenas 2,4% (um) avaliou como ruim a forma como a ALECE divulga as informações sobre a instituição. Para contribuir com a reflexão e a discussão dos dados acerca desse viés positivo, destacamos abaixo uma síntese dos argumentos dos parlamentares que foram registrados no espaço livre do questionário para respostas abertas, quanto aos aspectos que eles mais valorizam no sistema de transparência da ALECE:

- Transmissão ao vivo das sessões, sem cortes ou edição;
- Divulgação dos discursos e pronunciamentos;
- Divulgação dos gastos com a verba de desempenho parlamentar;
- Acompanhamento do processo legislativo;
- Informações em tempo real na internet.

Como podemos observar, os parlamentares ressaltam aspectos como a boa qualidade da infraestrutura e dos profissionais, a diversidade de canais de divulgação institucional, de formas e de formatos na divulgação, agilidade, clareza e facilidade na navegação online. Um dos motivos da satisfação dos parlamentares com o sistema é o uso que eles fazem do material para a divulgação do mandato e a gestão de sua reputação política.



Cem por cento deles responderam que usam o material divulgado pela ALECE, principalmente em seus perfis nas redes sociais digitais (30,17%), em suas atividades nas comissões (16,38%), nos seus discursos e pronunciamentos (14,66%), em projetos de leis e relatórios (12,07%) e nos meios de divulgação dos partidos (10,34%). Em suma, o sistema de transparência da ALECE parece ser desenhado para efetivamente atender os parlamentares e, por isso, eles o consideram tão positivo. Mais uma vez, observa-se que os aspectos ressaltados pelos parlamentares estão associados às práticas internas de divulgação.

Ao serem indagados se tinham críticas ao sistema de transparência da ALECE, os deputados responderam o seguinte:

- Há desequilíbrio no espaço concedido aos deputados;
- Falta espaço para os deputados dos pequenos partidos;
- Precisa aumentar a divulgação positiva sobre as atividades dos parlamentares;
- A hierarquização das notícias é confusa;
- Gostaria que o Portal ganhasse um visual mais moderno e mais fácil.

Além de refletir as disputas internas, as críticas dos deputados apontam para uma concepção de transparência como se fosse um mecanismo para fazer divulgação positiva da atuação parlamentar, mostrando que alguns se preocupam mais com a sua própria imagem do que com esse sistema no sentido mais amplo.

A VISÃO DOS SERVIDORES

Fazem parte da mostra os servidores que atuam diretamente nos serviços de informação, divulgação e transparência política da ALECE. De um total de 91 servidores, 73 responderam ao questionário, o que corresponde a 80,21% do total. A Tabela 5 mostra o perfil dos informantes desse segmento. Predominam respondentes do sexo feminino, com idade entre 31 e 60 anos, com curso superior e tempo de serviço de seis a 10 anos.

Tabela 5 – Perfil dos Servidores

PERFIL DOS INFORMANTES - SERVIDORES		
Sexo	N	%
Feminino	41	56,20
Masculino	32	43,80
Subtotal	73	100,00
Faixa etária		
Até 30 anos	7	9,6
31 a 40 anos	20	27,40
41 a 50 anos	25	34,20
51 a 60 anos	17	23,30
Acima de 60 anos	4	5,50

Continuará...

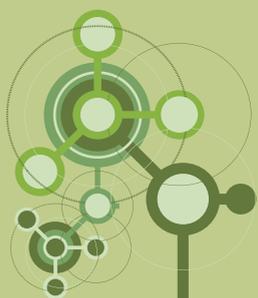


Tabela 5: Continuação

PERFIL DOS INFORMANTES - SERVIDORES		
Subtotal	73	100
Escolaridade		
Ensino Fundamental	1	1,40
Ensino Médio	25	34,20
Curso Superior	33	45,20
Pós-Graduação	14	19,20
Subtotal	73	100,00
Tempo de serviço na ALECE		
Até 5 anos	18	24,70
De 6 a 10 anos	40	54,80
Acima de 11 anos	15	20,50
Subtotal	73	100,00

Fonte: Elaboração própria, 2020.

A Tabela 6 sumariza dados acerca do sexo dos respondentes e sua avaliação quanto ao sistema de transparência da ALECE.

Tabela 6 – Avaliação dos servidores por sexo

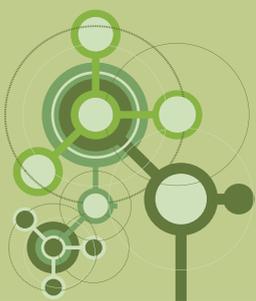
		Como o (a) senhor (a) avalia o sistema de transparência digital da ALCE?					Total
		Ruim	Regular	Bom	Muito Bom	Excelente	
Sexo	Feminino	N 0	14	18	4	5	41
	%	0,00%	34,10%	43,90%	9,80%	12,20%	100,00%
Sexo	Masculino	N 1	12	8	6	5	32
	%	3,10%	37,50%	25,00%	18,80%	15,60%	100,00%
Total	N	1	26	26	10	10	73
	%	1,40%	35,60%	35,60%	13,70%	13,70%	100,00%

Fonte: Elaboração própria; $\chi^2 = 4,357$; CCP = 0,237 sig= 0,360 .

As distribuições são muito semelhantes entre homens e mulheres. O diferencial que podemos salientar é o de que menos mulheres avaliam o sistema de transparência como muito bom e excelente em relação às avaliações masculinas. De fato, enquanto apenas 22% das mulheres atribuem essas avaliações, 34,4% dos homens avaliam como muito bom e excelente. O ajuste estatístico, porém, não permite generalização. Tanto o valor de χ^2 quanto o coeficiente de contingência estão abaixo dos patamares aceitáveis.

Em primeiro lugar, notamos que nenhum servidor na amostra avaliou a transparência da casa como ruim para a imagem dos parlamentares. Mais mulheres avaliaram como bom para imagem dos parlamentares (uma diferença de 6,5%). Por outro lado, mais homens avaliaram como excelente do que as mulheres.

A diferença entre mulheres e homens quanto sua avaliação sobre o efeito do sistema de transparência sobre a imagem da instituição pode ser observada na frequência de respondentes que acham a transparência boa e excelente. No caso das mulheres,



41,5% declaram ser bom enquanto 21,9% dos homens o fizeram. Por outro lado, 21,9% dos homens declaram ser excelente enquanto apenas 12,2% das mulheres o fizeram. Como notamos, as servidoras da ALECE atribuíram avaliações mais moderadas quanto ao sistema de transparência, enquanto homens atribuíram avaliações mais elevadas.

O cargo que o respondente ocupa poderia afetar sua avaliação acerca do sistema de transparência da ALECE? Para responder essa pergunta, comparamos as avaliações e o cargo do servidor que respondeu ao questionário. A Tabela 7 faz essa comparação em termos gerais.

Tabela 7 – Avaliação dos servidores conforme o cargo

		Em termos gerais, como o (a) senhor (a) avalia o sistema de transparência digital da ALECE?					Total	
		Ruim	Regular	Bom	Muito Bom	Excelente		
Cargo	Terceirizado	N	0	2	3	2	3	10
		%	0,00%	20,00%	30,00%	20,00%	30,00%	100,00%
	Comissionado	N	1	3	5	6	4	19
		%	5,30%	15,80%	26,30%	31,60%	21,10%	100,00%
	Concursado	N	0	14	4	2	2	22
		%	0,00%	63,60%	18,20%	9,10%	9,10%	100,00%
Total		N	1	19	12	10	9	51
		%	2,00%	37,30%	23,50%	19,60%	17,60%	100,00%

Fonte: Elaboração própria; $\chi^2 = 13,984$; CCP = 0,464 sig = 0,082.

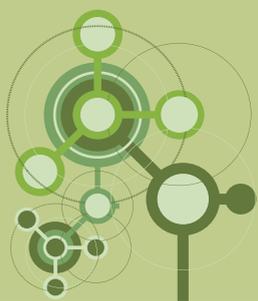
Os funcionários terceirizados se distribuem ao longo das categorias de avaliação sem alta concentração. Embora quando somados, 80% deles avaliaram o sistema como bom, muito bom e excelente. A distribuição dos comissionados já possui menos variação com 31,6% afirmando que o sistema de transparência é muito bom. A concentração fica aqui por conta dos concursados ou, mais especificamente, servidores efetivos. Dos quais 63,6% afirmaram que o sistema era regular.

De certo esse posicionamento tem sido o mais firme entre todas as comparações que temos feito. Os indicadores estatísticos melhoram bastante se comparados com o efeito do sexo. O ajuste entre cargo e avaliação passou a ser moderado. Quanto à significância, o teste passa a 10%, mas não nos parâmetros convencionais de 5%.

Novamente, um mesmo grupo de servidores concursados avaliam que o sistema é regular quanto à imagem do parlamentar (63,6%), além disso, nota-se o decréscimo dos respondentes afirmando que o sistema seria muito bom (uma diferença de 50%). No caso dos terceirizados, 30% afirmaram que esse sistema de transparência seria regular para a imagem do deputado.

O mesmo padrão seguiu-se para os comissionados. De fato, embora sejam os servidores efetivos aqueles com opiniões mais destoantes, tanto comissionados quanto terceirizados avaliam a transparência como pouco efetiva para a imagem dos parlamentares. Estatisticamente, observou-se que essa relação é moderada e significativa ao nível de 5%.

Quanto ao efeito da transparência sobre a imagem da instituição, os dados continuam a indicar o mesmo padrão: os servidores efetivos veem pouca importância nesse mecanismo. De fato, as distribuições parecem voltar à avaliação da instituição como um todo. Servidores concursados parecem mais pessimistas. Enquanto os terceirizados veem mais positivamente o sistema de transparência. Esses resultados mantêm-se significativos e, assim, observa-se um aumento de seu efeito.



O tempo de serviço poderia também afetar as opiniões dos servidores da ALECE? A tabela 8 sumariza essas informações.

Tabela 8 – Avaliação dos servidores quanto à imagem da instituição por tempo de serviço

		Em termos gerais, como o (a) senhor (a) avalia o sistema de transparência digital da ALECE?					Total	
		Ruim	Regular	Bom	Muito Bom	Excelente		
Tempo no cargo	Até 5 anos	N	1	4	6	5	2	18
		%	5,60%	22,20%	33,30%	27,80%	11,10%	100,00%
	5 a 10 anos	N	0	20	13	2	5	40
		%	0,00%	50,00%	32,50%	5,00%	12,50%	100,00%
	Acima de 15 anos	N	0	2	7	3	3	15
		%	0,00%	13,30%	46,70%	20,00%	20,00%	100,00%
Total	N	1	26	26	10	10	73	
	%	1,40%	35,60%	35,60%	13,70%	13,70%	100,00%	

Fonte: Elaboração própria.

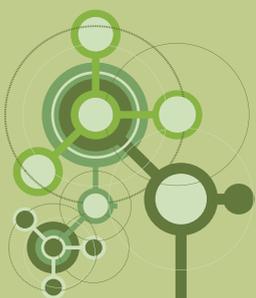
O tempo de serviço está moderadamente associado às avaliações. A única avaliação afirmando que o sistema de transparência é ruim encontra-se nos funcionários com até 5 anos de serviço. 50% daqueles com tempo de serviço intermediário (entre 10 e 15 anos) dizem ser moderado. Por outro lado, os mais antigos tendem a avaliar positivamente o sistema de transparência, 46,7% disseram ser bom e 40% ser muito bom e excelente. O ajuste dessa relação é moderado de acordo com o coeficiente de contingência (0,411). Esse resultado só poderia ser generalizado sobre uma confiança de 90% e não nos moldes tradicionais de 5%.

O tempo de serviço pareceu não importar tanto para a avaliação do efeito da transparência institucional para a imagem dos parlamentares. As distribuições foram muito parecidas e isso pode ser observado pela redução dos indicadores estatísticos. Como destaque desse cruzamento 47,5% dos servidores com pelo menos 10 anos de casa indicaram que a transparência tinha efeito regular para os parlamentares e 33,3% dos servidores com até 5 anos de casa. Os servidores mais antigos afirmaram em sua maioria que o sistema é bom para a imagem dos políticos (53,3% disseram ser bom, enquanto apenas 13,3% disse ser regular).

Os servidores mais novos são mais céticos quanto aos efeitos benéficos da transparência para a imagem da instituição. Os servidores mais antigos massivamente acreditam que a transparência é boa (40%), muito boa (26,7%) e excelente (20%) para a imagem da instituição. A relação entre essas variáveis é moderada, mas significativa apenas a 10%.

Em resumo, os dados mais importantes encontrados nesse trabalho e que abre futuras linhas de investigação é o da associação entre cargo, tempo de serviço e opiniões institucionais. Como notamos, tanto os deputados mais antigos quanto servidores mais antigos tendem a ter visões mais otimistas da política de transparência da ALECE. Enquanto os mais novos são mais céticos, certamente por motivos de mentalidade geracional.

Quanto às respostas dos servidores, prevalece o mesmo viés positivo em todos os quesitos relativos à avaliação dos meios de informação e transparência da ALECE. Entretanto, há um paradoxo que convém registrar. Diante da seguinte pergunta: "Na sua opinião, os cidadãos aprovam o sistema de transparência da ALECE?", apenas 27,4% respondeu sim, sendo 65,8% "em termos" e 6,8% "não". Ao serem indagados sobre o porquê de tal resposta, os que responderam "em termos" e "não" assim se expressaram:



- A divulgação de assuntos com termos técnicos precisa ser mais acessível aos cidadãos;
- As pessoas não ligam para política;
- A população está com uma péssima imagem de toda a classe política;
- Há pouco interesse dos cidadãos pelas atividades da ALECE.

Nos trechos destacados, evidencia-se uma convergência entre a visão dos parlamentares e a percepção dos servidores. Isso significa dizer que os dois segmentos em exame realçam a dimensão informativa, associando transparência à publicidade dos atos dos atores políticos e de seus partidos.

Além disso, os argumentos dos servidores são mais heterogêneos relativamente aos comentários dos parlamentares. Os servidores fazem críticas que se organizam em três vertentes. Numa estão aqueles que se referem ao modo como a instituição se comporta, como o uso de argumentos técnicos e problemas na navegação e uso do portal (ao contrário dos deputados). Na outra estão aqueles que dirigem suas críticas aos cidadãos, que não se interessam por política, não entendem o papel dos deputados e da instituição. Na última estão os informantes que direcionam suas ressalvas ao sistema político e aos próprios políticos, devido à falta de credibilidade, desconfiança generalizada da população e imagem negativa dos atores políticos.

CONCLUSÕES

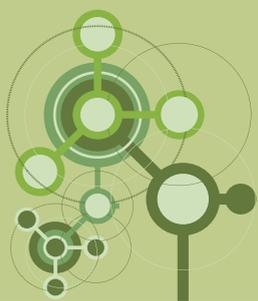
O artigo apresentou um estudo exploratório de caráter comparativo acerca das percepções dos parlamentares e servidores sobre a política de transparência da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (ALECE). Para tanto, foram selecionados como objeto de análise os mecanismos utilizados pela instituição para a implementação de sua política de transparência, com base nos suportes tecnológicos e midiáticos institucionais.

Quanto à percepção dos deputados estaduais, predomina uma visão positiva em praticamente todos os quesitos, principalmente no caso dos parlamentares do sexo masculino e mais experientes, com vários mandatos. Ao contrário do público, os parlamentares parecem muito satisfeitos com o sistema de transparência da ALECE.

Em relação à visão dos servidores, a avaliação também é positiva, principalmente entre os homens e os veteranos, com mais tempo de serviço na instituição. A avaliação das mulheres é menos engajada. Os terceirizados e comissionados apresentam viés de avaliação superior em relação aos servidores efetivos, que são mais críticos, conforme mencionado com mais pormenores no item sobre a discussão dos dados.

Um aspecto que se destaca é a sintonia, entre os dois segmentos de informantes, no que se refere à confluência entre as percepções relativas à transparência em sua dimensão de práticas de comunicação e de informação. Assim, são realçados os elementos envolvidos no conceito de políticas de transparência, em sua acepção de práticas de divulgação institucional, com fins à promoção da reputação e da imagem pública da instituição.

Convém destacar que, devido aos limites de um estudo exploratório, observamos a necessidade de aprofundamentos em estudos futuros, o que poderia ser feito por meio de entrevistas em profundidade com os dois segmentos incluídos no escopo da pesquisa. Assim, seria possível coletar com mais detalhes as percepções de deputados e de servidores, de modo a esclarecer eventuais pontos que ficaram carentes de explicações mais detalhadas.



Outro passo relevante seria uma pesquisa de opinião com os cidadãos cearenses, a fim de medir e avaliar as percepções da sociedade e cotejá-las com a visão dos parlamentares e dos servidores. Apesar da relevância desses dois últimos segmentos, conforme apontado na primeira parte do texto, uma análise sobre a opinião dos eleitores seria vital para um estudo mais aprofundado sobre a imagem institucional e a reputação pública da ALECE. Afinal, como vimos anteriormente, tais elementos estão diretamente vinculados à confiança política da população na instituição, nos partidos e nos parlamentares (Baldissera, 2017; Weber, 2004; 2019).

REFERÊNCIAS

BALDISSERA, Rudimar; MAFRA, Rennan Lanna Martins. Discursos, identidades e relações de poder: dinâmicas e emergências em comunicação organizacional. *In*: FARIAS, Luiz Alberto de; LEMOS, Else; REBECHI, Claudia Nociolini. (org.). *Opinião pública, comunicação e organizações*. São Paulo: Abrapcorp, 2020. v.1. p.271-289.

BALDISSERA, Rudimar. Comunicação organizacional e imagem-conceito. *In*: RUÃO, Teresa; NEVES, Ronaldo; ZILMAR, José. (org.). *A comunicação organizacional e os desafios tecnológicos*. Minho - Portugal: CS Edições, 2017. v.1. p.1-17.

BALL, Carolyn. What is transparency? *Public Integrity*, London, v.11, n.4, p.293-308, 2009.

BARROS, Antonio Teixeira; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; VERONEZE, Guilherme Marques. Percepções sociais sobre a Câmara Legislativa do Distrito Federal: imagem pública, confiança política e poder local. *E-Legis*, Brasília, DF, v.14, n.34, 2021. doi: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v14i35.607>

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Ceará. Disponível em: <https://www3.al.ce.gov.br/phocadownload/deputadosnahistoria.pdf>. Acesso em: 13 ago 2024.

CAREY, John M. Electoral formula and fragmentation in Hong Kong. *Journal of East Asian Studies*, Cambridge, v.17, n.2, p.215-231, 2017.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n.84, p.65-94, 2011. doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004>

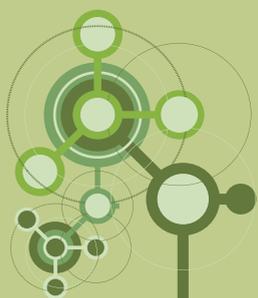
GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991.

LODGE, Juliet. *Exploring the EU's Legitimacy Crisis*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil A. Democracia Online e o Problema da Exclusão Digital. *In Texto*, Porto Alegre, v. 1, p. 93-113, 2014.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima. Deliberação online em consultas públicas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.22, n.49 p.177-203, 2014. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782014000100010>

RODRIGUES, Carlos Diogo da Silva. Hiperpartidarismo no Brasil pós Constituição de 1988: fragmentação partidária e impactos no regime democrático. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022.



SILVA, Sivaldo Pereira. Transparência digital em instituições democráticas. In: MENDONÇA, Ricardod Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando. *Democracia digital*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2016. p.27-53.

SILVA, Sivaldo Pereira. Comunicação digital, economia de dados e a racionalização do tempo. *Contracampo*, Niterói, v.38, n.1, 2019. doi: <https://doi.org/10.22409/contracampo.v0i0.27138>

THOMPSON, John B. *Ideologia e cultura moderna*. Petrópolis: Vozes, 1995.

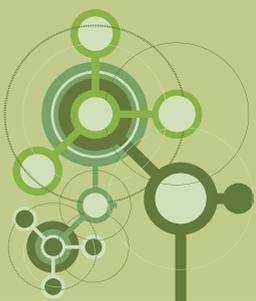
TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, p. 193-217, 2012. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000100012>

WEBER, Maria Helena. A imagem pública. In: RUBIM, Albino (org.). *Comunicação e política*. Salvador: EdUFBA, 2004. p.262-278.

WEBER, Maria Helena. O estatuto da imagem pública na disputa política. *Eco-Pós*, Rio de Janeiro, v.12, n.3, p.11-26, 2009. doi: <https://doi.org/10.29146/eco-pos.v12i3.929>

WEBER, Maria Helena; COELHO, Marja Pfeifer; LOCATELLI, Carlos. Comunicação pública e democracia: da normatividade aos desvios. In: SANTOS, Nádía Maria Weber; SILVA, Newton Pinto da; OLIVEIRA, Rodrigo Cássio. (org.). *Comunicação Pública*. Goiânia: EdUFG, 2019. v.1. p.17-37.

Artigo recebido em 25.02.2021 e aprovado em 17.07.2024.



Comunicação e ativismo institucional na Amazônia: análise das coordenadorias de gênero e raça em Belém²

Communication and institutional activism in the Amazon: analysis of the
gender and race coordination offices in Belém

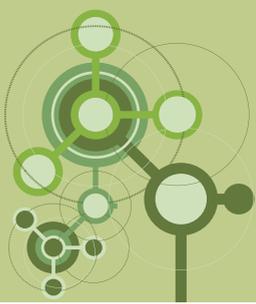
Comunicación y activismo institucional en la Amazonía: análisis de las
oficinas de coordinación de género y raza en Belém



Rayza Sarmiento

- Doutora e mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
- Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará (UFPA).
- Coordena o Grupo de Pesquisa em Gênero, Comunicação, Democracia e Sociedade (GCODES/UFPA) e integra o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD).
- E-mail: rayzasarmiento@gmail.com

² Este texto integra a pesquisa *Movimentos sociais e gênero no contexto paraense: ativismo político e interações socioestatais*, desenvolvido no Grupo de Pesquisa em Gênero, Comunicação, Democracia e Sociedade da Universidade Federal do Pará (GCODES-UFPA). O projeto foi apoiado por recursos e bolsas do Edital ProDoutor UFPA 2022 e Edital de Cooperação Internacional PACI UFPA 2023.



RESUMO

Este artigo analisa como a comunicação da Prefeitura de Belém evidencia as dinâmicas de ativismo institucional que ocorrem na gestão atual. A análise foca na comunicação pública das Coordenadorias da Mulher e Antirracista, que têm em seus quadros ativistas dos movimentos feminista e negro. O corpus empírico é composto por 87 notícias sobre os dois órgãos publicadas no portal da prefeitura (Agência Belém) durante o atual mandato, bem como por entrevistas com funcionários(as) das pastas supracitadas.

PALAVRAS-CHAVE: ATIVISMO INSTITUCIONAL • GÊNERO • RAÇA • COMUNICAÇÃO PÚBLICA.

ABSTRACT

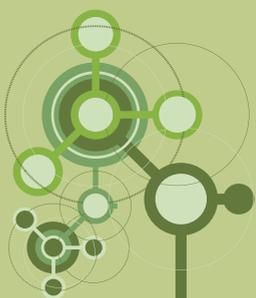
This study analyzes how the communication of the city hall in Belém highlights the dynamics of institutional activism in the current administration. The analysis focuses on the public communication of the Women's and Anti-Racist Coordinating Offices, which have activists from the feminist and lack movements on their staff. The empirical corpus consists of 87 news about the two agencies published on the city hall website (Agência Belém) in the current term, and interviews with employees of the departments.

KEYWORDS: INSTITUTIONAL ACTIVISM • GENDER • RACE • PUBLIC COMMUNICATION.

RESUMEN

Este artículo analiza cómo la comunicación de la Municipalidad de Belém (Brasil) resalta las dinámicas de activismo institucional que ocurren en su actual administración. El análisis se centra en la comunicación pública de las Oficinas de Coordinación de Mujeres y Antirracista, que cuentan en su plantilla con activistas de los movimientos feminista y negro. El corpus empírico se compone de 87 noticias sobre los dos órganos publicadas en el portal de la municipalidad (Agência Belém) durante el actual mandato, además de entrevistas con empleados de los departamentos.

PALABRAS CLAVE: ACTIVISMO INSTITUCIONAL • GÉNERO • RAZA • COMUNICACIÓN PÚBLICA.



INTRODUÇÃO

Este texto busca compreender como a comunicação organizacional da Prefeitura Municipal de Belém (PMB), no Pará, evidencia dinâmicas de ativismo institucional que ocorrem na gestão pública durante o atual governo (2021-2024). A atuação de ativistas políticos(as) oriundos(as) de diferentes movimentos sociais no interior da burocracia estatal tem mobilizado uma série de estudos no cenário nacional contemporâneo. O conceito de *ativismo institucional* é usado para pensar as formas de ação de agentes identificados com causas coletivas no interior das instituições (Abers, 2021). Tal tipo de ativismo tem lógicas diferentes do que se processa no exterior das esferas estatais, que se apresenta mais a partir de políticas de confronto direto, perspectiva que marca fortemente os estudos sobre movimentos sociais e política. Para além de dinâmicas contenciosas, a ideia de uma interação socioestatal que se articula de forma interna às instituições, como na ocupação de cargos de confiança, permite compreender como pautas, em especial de promoção dos direitos humanos, são encampadas por esses atores quando falam e agem “de dentro” do Estado.

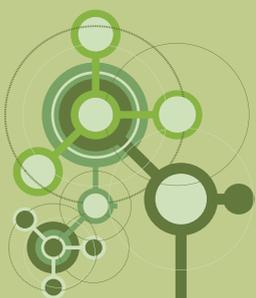
Essa inserção institucional de ativistas pode ser vislumbrada no Executivo municipal da capital paraense. Na gestão atual da prefeitura de Belém, o representante eleito em 2020, Edmilson Rodrigues, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), nomeou para secretarias e coordenadorias municipais atores e atrizes políticas que têm histórico de ativismo no interior de movimentos sociais de diferentes segmentos. Neste trabalho, focaremos a análise na comunicação de duas coordenadorias específicas: a Coordenadoria da Mulher (Combel) e a Coordenadoria Antirracista (Coant), que têm (ou tinham) entre as suas titulares e integrantes da equipe ativistas dos movimentos feminista e negro, publicamente reconhecidos(as) por essas trajetórias.

O corpus empírico é composto por 87 notícias sobre as referidas coordenadorias publicadas no portal da prefeitura (Agência Belém) durante o primeiro ano de mandato (2021), bem como por entrevistas em profundidade com pessoas vinculadas às pastas supracitadas. Na primeira seção do trabalho, abordamos as definições de ativismo institucional com a discussão de comunicação pública e organizacional. Na segunda seção, apresentamos as escolhas metodológicas e análise do material empírico, seguidas dos apontamentos finais.

COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL E DINÂMICAS DE ATIVISMO INSTITUCIONAL

Interesse público e consolidação da cidadania foram ideias que nortearam a construção das discussões sobre comunicação pública no Brasil, particularmente na interface disciplinar da Comunicação e Política. A capacidade de fomentar o debate público e estimular a reflexão crítica estão entre os objetivos citados por Weber (2007) para compreender como a comunicação pública é parte fundamental das sociedades democráticas, e não propriedade de uma instituição específica ou diretamente subordinada a um marco legal. Os “modos de fazer” comunicação pública também não são estreitos ou limitados, e neles, conforme defende Weber (2007, p. 23), disputam “formulações díspares e ininterruptas de instituições e sujeitos políticos em torno de temas de interesse público, em busca de visibilidade e credibilidade que transitam entre o jornalismo, a propaganda, o entretenimento, eventos e relações públicas”.

Para além dos momentos eleitorais, a comunicação pública construída na rotina ordinária das instituições públicas, que integram os três poderes constitucionais (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como de seus agentes, merece observação detida pois desvela as formas como tais atores se apresentam institucionalmente, constroem seus públicos, relações de cooperação e dissenso com demais interlocutores. É dessa perspectiva que partilhamos neste texto, compreendendo a comunicação construída por instituições estatais não de forma transmissiva e linear. Nesse sentido, concordamos com Marques e Mafra (2018, p. 1) sobre a necessidade de “pensar a comunicação para além de uma ação tática e unilateral”.



Para os propósitos desta reflexão, focaremos especificamente na comunicação organizacional produzida por dois órgãos vinculados à administração do Executivo municipal de uma capital do Norte do Brasil. Nosso objetivo é entender como a comunicação construída *sobre e pelos* órgãos constroem sentidos sobre eles. Para isso, utilizamos como compreensão guia a definição de Baldissera (2009, p.119) sobre comunicação organizacional, que segundo ele seria o “processo de construção e disputa de sentidos no âmbito das relações organizacionais”.

A ideia de que a comunicação organizacional não opera em uma cena ou contexto consensual ou mecânico, mas sim atravessada por múltiplos e, por vezes, conflitantes fluxos discursivos é essencial para a superação de uma compreensão meramente estratégica da comunicação feita no seio das instituições. É impossível negar que a imagem que uma organização do Estado deseja construir é alimentada por hierarquias de poder, mas é necessário também apostar na negociação de sentidos sociais, possível a partir do momento em que processos ou produtos de comunicação se tornam visíveis e públicos. Para Deetz (2010 apud Marques; Mafra, 2018, p. 5), “a comunicação torna-se tanto um meio de manutenção de interesses dominantes quanto uma forma de fazer com que significados particulares emerjam da interação social e despontem como resistência”.

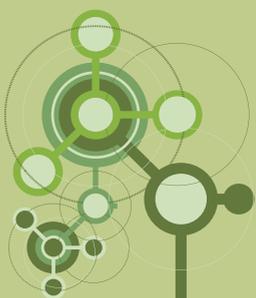
As instituições, defendem Baldissera e Mafra (2020), estão contemporaneamente atravessadas pelas disputas sociais, no que tange à experiência da diferença e da diversidade. Questões de justiça ambiental, racial, de gênero, deficiência, entre outras, tomaram (acertado) assento na forma como as instituições públicas e privadas edificam suas ações e impactam diretamente na comunicação que produzem. Em consonância com essa perspectiva, Marques e Oliveira (2015, p. 8) sustentam que “não se deve considerar apenas como a comunicação ocorre dentro da organização, mas principalmente como a organização emerge da comunicação”.

Baldissera (2009) constrói um importante marco teórico-metodológico para a compreensão mais nuançada da comunicação organizacional, distinguindo aquela que apresenta os objetivos mais diretos da instituição (ou o enquadramento mais estratégico para fazê-la visível) da comunicação que ocorre de forma mais informal, mas não menos importante. A primeira o autor nomeia “organização comunicada”, definida a partir “dos processos formais e, até, disciplinadores, da fala autorizada” (Baldissera, 2009, p.118). Já a segunda dimensão é a “organização comunicante”, que está além do planejamento feito anteriormente, como um “processo comunicacional que se atualiza quando, de alguma forma e em algum nível, qualquer sujeito (pessoa, público) estabelece relação com a organização [...] inclusive aqueles que irrompem sem que a organização tenha conhecimento” (Baldissera, 2009, p. 118)².

Essas duas faces da comunicação organizacional são especialmente úteis quando analisamos novos contextos comunicativos, como aqueles que emergem a partir das experiências de *ativismo institucional*. As duas palavras podem parecer conflitantes quando observadas em separado, dado que o ativismo sempre foi situado fora das instituições, especialmente a atuação de movimentos sociais (Abers, 2021; Pettinicchio, 2012).

A junção dos dois termos, no conceito que vem ganhando força nas Ciências Sociais e Aplicadas, diz sobre a “ação coletiva em prol de causas contenciosas quando realizada por atores em instituições”, sendo “com atores governamentais, com atores não governamentais ou ambos” (Abers, 2021, p.23). Pettinicchio (2012, p. 502) explica que os ativistas institucionais assumem, dentro do Estado, “causas externas”, enquadradas previamente pelos movimentos sociais; na mesma direção, Abers (2021, p. 19) define esse tipo de ativismo a partir da compreensão do uso de “rotinas institucionais para fins contestatórios”. No Brasil, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) assinalam como essas dinâmicas se tornaram mais frequentes a partir de 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao Executivo federal, em um “experimentalismo inédito”.

² Há também o que o autor denomina de “organização falada”, processos que fazem referência à organização mesmo que não se relacionem diretamente com ela.



Os estudos sobre ativismo institucional têm se preocupado em mostrar como tais atores têm acessos a recursos e influência que podem reconfigurar a formulação ou implementação de políticas públicas (Abers, 2021; Brandão, 2021). As pesquisas também pontuam a necessidade de superar a ideia de que a institucionalização ocasiona diretamente desmobilização. O grande exemplo de ativismo institucional na literatura em escala internacional advém do movimento feminista (Banaszak, 2010), com um processo de ocupação de cargos na burocracia, além da luta por mais representação eletiva (Abers; Tatagiba, 2015; Pettinicchio, 2012). As questões que orientam a compreensão do ativismo institucional se pautam ou pelas dinâmicas de sua ocorrência, observando, por exemplo, as trajetórias prévias ao Estado, ou efeitos dessa relação no interior das organizações. Zanolli (2019) também ressalta que essas interações não deixam de ser marcadas por conflitos. Rech e Silva (2016, p.382) discutem que esses ativistas podem também atuar para além do Estado³, restabelecendo as fronteiras, dado que, por possuírem

um conhecimento maior das oportunidades e dos limites da ação através de canais e repertórios institucionais, os ativistas institucionais podem identificar a necessidade de ações extra-institucionais como mecanismos necessários para ampliar aquelas oportunidades e confrontar aqueles limites.

Nossa discussão se volta a dois órgãos municipais da Prefeitura de Belém, cuja coordenação é ou esteve a cargo de atores políticos com relação prévia com movimentos sociais, em especial ligados às dimensões de gênero e raça. A Combel já existe há 14 anos e foi instituída por meio do Decreto n. 63.033, em março de 2010. A Coant também começou a funcionar por meio de decreto e teve sua lei de criação sancionada em 2023 (n. 9.969) (Sena, 2023). Ambas são formalmente denominadas de coordenadorias e estão diretamente vinculadas ao Gabinete do Prefeito. Embora tenham uma equipe específica, por não terem status de secretaria, não contam com orçamento próprio. Dessa forma, a Coant está diretamente vinculada à trajetória da gestão do PSOL no contexto atual da capital paraense (2021-2024)⁴. Já a Combel, criada na gestão de Duciomar Costa (do Partido Trabalhista Brasileiro [PTB], mandato de 2005 a 2012), contou também com ações durante os dois mandatos de Zenaldo Coutinho (Partido da Social Democracia Brasileira [PSDB], mandato de 2013 a 2021), ambos mais à direita do espectro político. Na análise a seguir, procuramos compreender como é possível vislumbrar o ativismo institucional a partir da comunicação organizacional das coordenadorias

ANÁLISE DOCUMENTAL DE NOTÍCIAS: PÚBLICOS, LÉXICO E EVENTOS

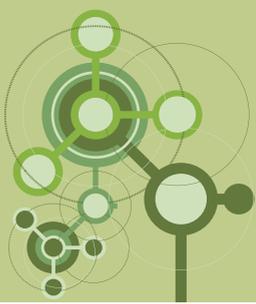
Para a análise a seguir, coletamos 96 notícias no site da Agência Belém⁵, portal oficial de comunicação do município, publicadas em 2021, primeiro ano de governo do atual prefeito, Edmilson Rodrigues (PSOL). A busca foi realizada usando as siglas das coordenadorias como palavras-chave, totalizando 49 resultados acerca da Combel e 47 sobre a Coant. Após a leitura total do material, concentramos a discussão em 87 casos, retirando aqueles repetidos, em que as duas coordenadorias eram citadas conjuntamente.

As notícias coletadas alimentam um banco de dados composto de elementos de identificação, tais como data, título e texto completo, e estão disponíveis mediante solicitação. Embora estejamos cientes da variedade e robustez de métodos para análise de mídia jornalística, neste trabalho buscamos entender as notícias produzidas pelas assessorias de comunicação como dados documentais.

3 Ainda que muito vinculado a movimentos de aprofundamento democrático, é também necessário pontuar que o ativismo institucional não é necessariamente progressista, podendo ser observado a partir da experiência de ativistas conservadores, pois, de acordo com Abers (2021, p. 44), "causas contenciosas podem ser conservadoras, envolvendo não somente a defesa da mudança, mas a crítica a mudanças em curso ou propostas que podem reorganizar as relações de poder na sociedade".

4 Edmilson Rodrigues já havia sido prefeito de Belém pelo PT, entre 1997 e 2004.

5 Disponível em: <https://agenciabelem.com.br>. Acesso em: 18 jan. 2024.



Documentos são, de acordo com Cellard (2008), textos escritos, registrados em papel, que podem ser de domínio público ou privado. May (2004) apresenta uma compreensão mais ampliada da natureza dos documentos, abarcando formatos distintos (imagens estáticas ou em movimento, por exemplo) e disponibilizados também por meio da internet. A pesquisa documental necessita, de acordo com autor, sempre localizar a fonte que será objeto de análise em um contexto social mais amplo, dado que “o que as pessoas decidem registrar é informado pelas decisões que, por sua vez, relacionam-se aos ambientes sociais, políticos e econômicos dos quais são parte” (May, 2004, p. 207). É necessário garantir ainda, segundo o autor, que a análise se concentre em documentos autênticos, cujas fontes possam ser recuperadas e por isso credíveis, e que sejam típicos ou representativos de um tema ou relação que se deseja entender. Yin (2016, p. 132-133) enfatiza como os documentos “podem ser úteis pela natureza dos detalhes que contêm”, chamando atenção em especial para “a grafia dos nomes, títulos, organizações, a fixação de datas específicas para os eventos e a linguagem específica usada nos lemas, slogans, declarações de objetivos e outras comunicações”.

Esse conjunto de notícias coletado, disponível em um portal online, é parte da própria construção da gestão municipal e se torna, assim, um registro de um determinado momento histórico para análise documental. Luz (2022) e Luz e Weber (2018) apontam como há uma necessidade premente, no âmbito dos governos e dos estudos acadêmicos, de observar a forma como se dá a preservação de arquivos oficiais de comunicação, sobretudo dos sites, como os de prefeitura. As autoras defendem que, para além de sistematizarem informações factuais necessárias à gestão e ao serviço público, são também partes da “memória política”. Para elas, é preciso observar a “potencialidade dos sites oficiais como lugares de memória dos governos e dos locais governados”, diante do armazenamento de “fotos, vídeos e documentos que falam das administrações públicas, da política e das transformações vivenciadas pelas cidades e seus moradores” (Luz e Weber, 2018, p. 18).

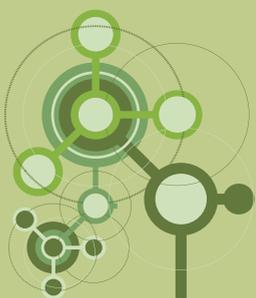
Partindo dessas premissas, o corpus foi analisado em uma perspectiva interpretativista, a partir da observação de três elementos: públicos, léxicos e eventos. A ideia das categorias, que emergiram da literatura de ativismo institucional, era perceber como a comunicação das coordenadorias se referem aos públicos com os quais o Estado tem contato, os termos dessa comunicação e os eventos ou acontecimentos que se tornam pauta. Seguimos também a trilha de Baldissera (2009), observando como oficialmente a organização comunicada se faz presente, com atenção para as relações que permeiam a organização comunicante.

Além das notícias, recuperamos também informações coletadas por meio de entrevistas com funcionárias das coordenadorias, bem como registros de campo realizados por observação da pesquisadora de atos e eventos citados⁶. Tais escolhas metodológicas buscam construir uma triangulação de evidências empíricas, preconizada por Yin (2016) como um dos critérios de credibilidade para as pesquisas qualitativas em Ciências Humanas e Sociais. De acordo com o autor, trata-se da necessidade de “determinar se dados de uma ou mais fontes convergem ou levam ao mesmo resultado” (Yin, 2016, p. 136.)

AS RELAÇÕES ENTRE COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL E ATIVISMO INSTITUCIONAL EM BELÉM

Uma primeira evidência de ativismo institucional na comunicação dos órgãos pode ser observada pelos eventos que são cobertos por suas assessorias de comunicação e produzidos ou organizados pelas próprias coordenadorias. Os eventos se referem a celebrações referentes a diversas minorias políticas, bem como ressignificação de datas. No caso da Combel,

⁶ Os dados de entrevistas e observação participante em atos públicos foram coletados na pesquisa ampliada sobre a relação entre movimentos feministas e o Estado no contexto paraense. Foram entrevistadas, até o momento, 10 participantes de movimentos feministas, e foram acompanhados quatro atos públicos (tais como o do 8 de março) e reuniões frequentes.



além de cobertura jornalística, como a da conferência municipal de políticas públicas para as mulheres, do Dia Internacional da Mulher e do aniversário da lei de combate à violência contra a mulher, popularmente conhecida como Lei Maria da Penha, evidenciam-se notícias para explicar, por exemplo, o 25 de julho, Dia Internacional da Mulher Negra Latino-Americana e Caribenha. Derivado desse dia, a coordenadoria realizou um conjunto de atividades no denominado “Julho das Pretas”. Marco do ativismo de mulheres negras, trata-se de uma data instituída em 1992 pela Organização das Nações Unidas (ONU) a partir da mobilização política realizada no 1º Encontro de Mulheres Afro-Latino-Americanas e Afro-Caribenhas, em Santo Domingo, capital da República Dominicana, com a construção de uma rede transnacional, que passou a identificar os entrecruzamentos entre racismo e sexismo na vivência das mulheres negras na região (Zambrano, 2017). No Brasil, desde 2014 foi instituído, por meio da Lei n.12.987, o Dia Nacional de Tereza de Benguela e da Mulher Negra, em deferência a uma líder quilombola que liderou lutas de resistência contra a escravidão no país.

No caso da Coant, destacamos os eventos relativos aos 13 de maio, Dia Nacional de Denúncia do Racismo, a Jornada de Gratidão aos Povos Negros e o “Novembro da Consciência Negra: Belém da Nossa Gente”. A data ressignifica celebrações que se voltavam ao dia da Lei Áurea, de abolição da escravatura, bastante centrada na figura da Princesa Isabel.

Já em agosto, o Dia Internacional dos Povos Indígenas (9) foi celebrado com programação durante todo o mês, batizada de “Agosto Indígena na Mairi dos Povos”. De acordo com Neves (2022, p. 183), Mairi é uma palavra em Nheengatu para referir-se à cidade, “um enunciado construído historicamente nas fronteiras da colonização”. Belém, antes da colonização portuguesa, que estabelece seu marco fundacional em 1616, era habitada pelos indígenas tupinambás. É digno de nota que, em 2021, Marcia Kambeba foi nomeada para a Ouvidora Geral, “a primeira indígena a fazer parte do primeiro escalão de um governo na história de Belém” (Neto, 2021). Os eventos, por sua vez, evidenciam também os públicos com os quais as coordenadorias mantêm relação. Para além da capacitação de outras secretarias, como a de Educação e de Mobilidade Urbana, as notícias documentam reuniões com comunidades quilombolas e indígenas, líderes religiosos de matriz africana e movimentos sociais diversos.

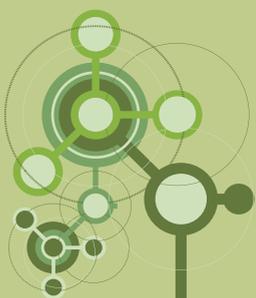
O léxico utilizado nas notícias também é um dos elementos que permite acionar analiticamente as noções de ativismo institucional. Nos textos, palavras e expressões do campo movimentalista de gênero e raça são mobilizadas, bem como é demonstrada a vinculação das coordenadorias com esses atores extrainstitucionais. A notícia do dia 10 de agosto de 2021 informa que

A programação do “Agosto Indígena na Mairi dos Povos” continua nesta terça-feira, 10, e será realizada no Horto Municipal, com feira de artesanato, exibição de filme e ação de saúde. De acordo com a servidora da Secretaria Municipal de Administração e uma das organizadoras do evento, Célia Maracajá, a programação durante todo o mês vai abrir *espaço para luta dos povos originários*. “É o reconhecimento da luta dos povos originários. É a união e parceria de *diversas secretarias e coordenadorias para festejar e lutar junto aos povos por justiça, soberania e contra o genocídio que afeta os povos indígenas*”, finalizou (Miranda, 2021, grifos nossos).

Essa relação mais próxima com os movimentos se expressou também na autodefinição presente na comunicação formal da secretaria sobre suas atividades. Ao definir o papel da Coant, sua titular a descreve como “canal de intermediação”.

A Coordenadoria Antirracista da PMB é um canal de intermediação entre a Prefeitura e as comunidades tradicionais. De acordo com Elza Fátima Rodrigues, as rodas de conversa propõem debates que visam garantir políticas públicas voltadas aos negros, indígenas, além de estimular as secretarias municipais a promoverem conteúdos e ações que garantam a afirmação da identidade cultural e acesso a serviços públicos de qualidade em vários segmentos sociais, educacionais e econômicos. (Amaral, 2021, grifos nossos)

Se as notícias são a face mais visível da *organização comunicada*, o contato mais próximo com pessoas ligadas diretamente aos órgãos, por meio das entrevistas em profundidade, revela que se trata apenas de uma expressão de um processo político mais amplo. A Entrevistada 1 informa que a própria criação da Coant esteve acompanhada da articulação direta



com o movimento negro. Ela relata que o prefeito recebeu três representantes de um centro de ativismo negro, uma das organizações mais antigas do Pará, para dialogar sobre a criação do órgão nos primeiros meses de mandato. A entrevistada relembra que foi cogitada uma nomenclatura para a coordenadoria referente a “promoção da igualdade racial”, mas que o movimento sinalizou que gostaria de algo mais enfático – “*queremos antirracista mesmo*”. A titular da pasta foi uma indicação direta do movimento negro e, à época da entrevista, a equipe pequena era composta de uma mulher quilombola, uma indígena, um advogado negro e uma mulher negra vinculada a um movimento de mulheres lésbicas. A Entrevistada 1 relata ainda que, no primeiro ano de funcionamento, todos os meses eram realizadas reuniões com o movimento e que a rotina institucional foi tornando essa prática mais difícil. Como ativista histórica do movimento negro no Pará, ela define sua experiência no estado como “*muito contraditória; às vezes, muito linda, mas muito dura também*”. Ela cita que tem “*lutado para não se afastar da base*”, pois “*corre o risco da gente acabar não expressando ação governamental desde a perspectiva do movimento, porque a própria máquina vai te absorvendo*”.

O caso da trajetória da Entrevistada 2, vinculada à época à Combela, é diferente e se vincula a uma ação mais contemporânea dos ativismos que nascem mais individualizados, como documentado em Sarmiento (2021). Ela relata que se entendeu como feminista a partir da dinâmica online, identificando-se como uma “*ciberativista*”. A partir de então, passou a integrar de forma mais ampla o campo movimentalista em Belém e chegou a ser candidata à prefeita de uma grande cidade na região metropolitana. Ela informa que a equipe na Combela era composta inicialmente apenas por mulheres negras e que se identificam explicitamente como feministas.

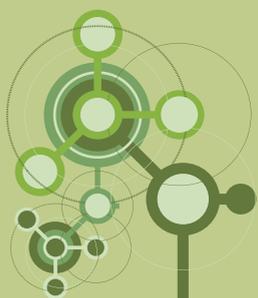
Como parte do Estado, a Entrevistada 2 afirma que um dos desafios encontrados pela coordenadoria se refere à ausência de recursos: “*A gente não tem orçamento nenhum, nós não ordenamos despesa, então a gente tem que fazer tudo na base da parceria e de convencer que é importante a política para as mulheres*”. Quando questionada sobre o cenário que foi encontrado ao assumirem a coordenadoria, após 16 anos de gestões mais à direita, a entrevistada informa que há um material documental muito reduzido das ações. Em nossa visita à sede da Combela, ela abriu armários e mostrou pastas com documentos sobre cursos de pintura, artesanato e chá de bebê solidário. Entre as poucas políticas municipais, ela cita a presença de uma ação específica de combate à violência, em parceria com o Poder Judiciário estadual, que entregava celulares às mulheres com medidas protetivas de urgência (Montenegro, 2016), que em caso de ameaça poderiam acionar por meio aparelho a Guarda Municipal. No entanto, informa que não há dados disponíveis para a avaliação, por parte do Executivo, do funcionamento do aplicativo.

A fim de observar evidências empíricas do relato da Entrevistada 2 sobre a gestão anterior da Combela, realizamos coleta similar no site da Agência Belém. As primeiras notícias sobre a Combela na página oficial da prefeitura de Belém iniciam em 2014, e até o final de 2020 foram encontradas 135 notícias, agrupadas em três temas específicos, são eles: oficinas de artesanato, doação/construção de enxoval e combate à violência⁷. No mesmo período, quando buscada, por exemplo, a expressão “mulheres negras”, só aparecem duas menções à exibição do filme “Estrelas Além do Tempo”. Não há registros sobre a secretaria na página oficial anteriores a 2014, apenas em um blog denominado “Voz da Mulher”⁸, que se apresenta como a página da informação da Combela, contudo com replicação de conteúdos noticiosos e feito de forma bastante artesanal. A página se manteve ativa entre 2010 e 2012, até o final da gestão Duciomar Costa.

Com a análise da comunicação organizacional de ambas as coordenadorias, e com entrevistas, podemos perceber que a relação do Estado com os movimentos sociais, em especial de gênero e raça, mostra-se mais próxima, como aponta a literatura, de uma gestão à esquerda. Os eventos públicos e expressões utilizadas são muito mais próximas do campo movimentalista e há um reconhecimento das próprias funcionárias da pasta sobre a relação de “*mediação*” com os atores da sociedade civil.

7 Ver Araújo (2019) e Quirino (2019).

8 Disponível em: <https://vozdamulherdebelem.blogspot.com>. Acesso em: 10 mar. 2024.



A organização comunicada por meio da cobertura formal dos eventos apresenta um rico material documental que mostra a proximidade das pautas de gênero e raça no interior do Estado. As dinâmicas da organização comunicante, por sua vez, podem ser visualizadas nas narrativas das integrantes das coordenadorias sobre seus desafios e dificuldades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto buscou refletir sobre a relação entre ativismo institucional e comunicação organizacional a partir dos casos das Coordenadorias da Mulher e Antirracista da Prefeitura Municipal de Belém. Com base na análise documental de 87 notícias publicadas em 2021 no portal oficial do Executivo, durante o primeiro ano de mandato de Edmilson Rodrigues (PSOL), foi possível perceber como há um léxico feminista e antirracista instaurado na forma de apresentar as ações da administração pública no tangente a essas áreas. A presença de ativistas no interior das coordenadorias é uma realidade na gestão municipal, e a comunicação organizacional se tornou uma evidência documental dessa relação. A tipologia de Baldissera (2009) se mostra relevante por capturar como a dimensão formal, em sua face mais visível da comunicação organizacional – *comunicada* –, é atravessada por fluxos discursivos, que permitem apreender sua inserção em um contexto mais ampliado – *comunicante*.

Há uma pista importante dessa construção por meio da comunicação, mas também ficam evidentes enquadramentos diferentes de sujeitos e acontecimentos a partir do que é possível visualizar nos textos. A comunicação organizacional aqui é entendida menos como um retrato do ativismo institucional e mais como parte da sua própria estruturação, ao colaborar para reenquadrar atores e acontecimentos. Ao reconstruir comemorações públicas já normalizadas ou instituir outras datas em calendário oficial (como o 13 de maio ou o Julho das Pretas), bem como adicionar novos termos à visibilidade ampliada, a comunicação organizacional do governo também age na disputa de sentidos sociais sobre pautas legítimas de atenção pública. A relação entre ativismo institucional e processos comunicacionais pode ser um caminho analítico para compreender a inserção intrainstitucional de demandas e atores, sobretudo do campo de ampliação de direitos de minorias políticas.

Um passo futuro dessa discussão será entender, para além dos eventos públicos, a efetivação de políticas específicas para gênero e raça desenvolvidas ou acompanhadas pelas coordenadorias, a fim de buscar a incidência mais direta dos ativistas no âmbito das políticas públicas.

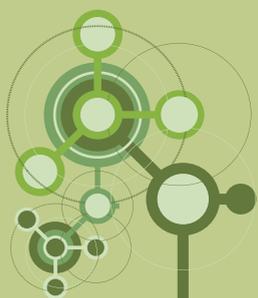
REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera. *Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira*. Brasília, DF: Editora UnB, 2021.

ABERS, Rebecca Neaera; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, v. 57, p. 325-357, 2014. doi: <https://doi.org/10.1590/0011-5258201411>.

ABERS, Rebecca Neaera; TATAGIBA, Luciana. Institutional Activism: Mobilizing for Women's Health from Inside the Brazilian Bureaucracy. In: ROSSI, Federico M.; von BÜLOW, Marisa (orgs.). *Social Movement Dynamics: New Perspectives on Theory and Research from Latin America*. London: Ashgate, 2015. p. 73-101.

AMARAL, Selma. Quilombolas de Mosqueiro têm Roda de Conversa sobre políticas públicas de combate ao racismo. *Agência Belém*, 13 maio 2021. <https://agenciabelem.com.br/Noticia/219842/quilombolas-de-mosqueiro-tem-roda-de-conversa-sobre-politicas-publicas-de-combate-ao-racismo>. Acesso em: 10 mar. 2024.



ARAÚJO, Jamilyle. Combel realiza oficina de materiais recicláveis, conscientiza e empodera mulheres. *Agência Belém*, 26 fev. 2019. Disponível em: <https://agenciabelem.com.br/Noticia/187423/combel-realiza-oficina-de-materiais-reciclaveis-conscientiza-e-empodera-mulheres#>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BALDISSERA, Rudimar. Comunicação Organizacional na perspectiva da complexidade. *Organicom*, v. 6, n. 10-11, p. 115-120, 2009. doi: <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2009.139013>

BALDISSERA, Rudimar; MAFRA, Rennan. Discursos, identidades e relações de poder: dinâmicas e emergências em comunicação organizacional. In: FARIAS, Luiz Alberto de; LEMOS, Elso; REBECHI, Cláudia Nociolini (Orgs.). *Opinião pública, comunicação e organizações: convergências e perspectivas contemporâneas*. 1ed. São Paulo: Abrapcorp, 2020. p. 271-289. v.1.

BANASZAK, Lee Ann. *The women's movement inside and outside the State*. New York: Cambridge University Press, 2010.

BRANDÃO, I. Efeito ricochete: trajetórias técnico-políticas e a criação de novos modelos de políticas públicas. In: ABERS, Rebecca Neaera (Org.). *Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira*. Brasília, DF: Editora UnB, 2021. p. 89-119.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.

LUZ, Ana Javes. Preservação de sites oficiais. *Revista Brasileira de Preservação Digital*, v. 3, p. e022010, 2022. doi: <https://orcid.org/0000-0002-2400-2137>

LUZ, Ana Javes; WEBER, M. Helena. Comunicação governamental e memória política. In: BENETTI, Marcia; BALDISSERA, Rudimar (Orgs.). *Pesquisa e Perspectivas de Comunicação e Informação*. Porto Alegre: Sulina, 2018. p. 15-37.

MARQUES, Ângela; MAFRA, Rennan. A comunicação interna em contextos organizacionais e a criação de cenas de dissenso. *Comunicação pública*, v. 13, n. 25, 2018. doi: <https://doi.org/10.4000/cp.2940>

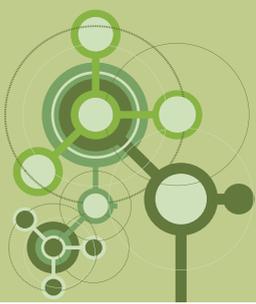
MARQUES, Ângela.; OLIVEIRA, Ivone. Configuração do campo da Comunicação Organizacional no Brasil: problematização, possibilidades e potencialidades. In: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 38., 2015, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: Intercom, 2015. p. 1-15. v.1.

MAY, Tim. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MIRANDA, Victor. Cultura indígena e empreendedorismo marcam programação no Ver-o-Rio. *Agência Belém*, 10 ago. 2021. Disponível em: <https://agenciabelem.com.br/Noticia/221093/cultura-indigena-e-empreendedorismo-marcam-programacao-no-ver-o-rio>. Acesso em: 10 mar. 2024.

MONTENEGRO, Will. SOS Mulher atenderá vítimas de violência. *Tribunal de Justiça do Estado do Pará*, Belém, 11 abr. 2016. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/imprensa/noticias/Informes/154692-SOS-Mulher-atendera-vitimas-de-violencia.xhtml>. Acesso em: 10 mar. 2024.

NETO, João. Ouvidoria-Geral do Município de Belém recebe visita de indígenas. *Agência Belém*, 15 jan. 2021. Disponível em: <https://agenciabelem.com.br/Noticia/218505/ouvidoria-geral-do-municipio-de-belem-recebe-visita-de-indigena>. Acesso em: 10 mar. 2024.



NEVES, Ivânia. Mairi, terra de Maíra: a ancestralidade indígena eclipsada em Belém. *Policromias – Revista do Discurso, Imagem e Som*, v. 7, n. 1, p. 178-205, 2022.

PETTINICCHIO, David. Institutional activism: Reconsidering the insider/outsider dichotomy. *Sociology Compass*, [S. l.], v. 6, n. 6, p. 499-510, 2012. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1751-9020.2012.00465.x>

QUIRINO, Isabela. Prefeitura promove baby chá coletivo para mais de 100 gestantes. *Agência Belém*, 30 maio 2019. Disponível em: <http://agenciabelem.com.br/Noticia/197339/prefeitura-promove-baby-cha-coletivo-para-mais-de-100-gestantes>. Acesso em: 10 mar. 2024.

RECH, Carla Michele; SILVA, Marcelo Kunrath. Ativismo institucional como categoria analítica para o estudo das práticas políticas dos movimentos sociais no Brasil. In: Anais do I Seminário Nacional de Sociologia da UFS, 2016. Disponível em: https://web.archive.org/web/20180412215504id_/https://seer.ufs.br/index.php/snsufs/article/viewFile/6053/5066. Acesso em: 10 mar. 2024.

SARMENTO, Rayza. Ativismo Feminista Online: mapeando eixos de atuação. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 7, n. 1, p. 19-37, 2021. doi: <https://doi.org/10.15210/rsulacp.v7i1.20245>

SENA, Raimundo. Agora é lei: Câmara oficializa criação da Coordenadoria Antirracista de Belém. *Agência Belém*, 14 nov. 2023. Disponível em: <https://agenciabelem.com.br/Noticia/238347/camara-cria-por-lei-a-coordenadoria-antirracismo-de-belem>. Acesso em: 10 mar. 2024.

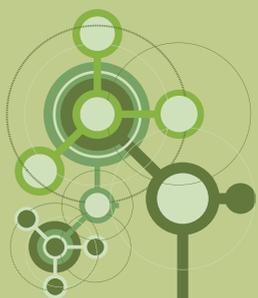
WEBER, Maria Helena. Na comunicação pública, a captura do voto. *Logos*, v. 14, n. 2, p. 21-42, 2007.

YIN, Robert K. *Pesquisa qualitativa do início ao fim*. Porto Alegre: Penso, 2016.

ZAMBRANO, Catalina González. *Mulheres negras em movimento: ativismo transnacional na América Latina (1980-1995)*. 2017. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

ZANOLI, Vinícius. "Mais ativista do que gestora": ativismo institucional no campo do movimento LGBT em Campinas. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 495-517, 2019.

Artigo recebido em 29.04.2024 e aprovado em 05.08.2024



Políticas de Comunicação Pública em Universidades: UFG e UFSM em análise

Public Communications Policies and Universities:
A UFG and UFSM Analysis

Políticas de comunicación pública en las universidades:
UFG y UFSM en análisis



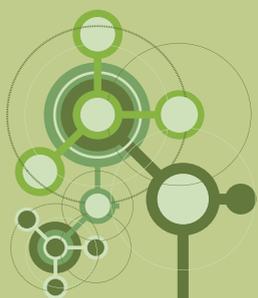
Daiana Stasiak

- Doutora em Comunicação (UnB, 2013). Mestre em Comunicação (UFSM, 2009), Bacharel em Comunicação Social - Relações Públicas (UFSM, 2007). Professora Associada da Universidade Federal de Goiás (UFG)
- E-mail: stasiak@ufg.br



Jaqueline Quincozes da Silva Kegler

- Doutora em Extensão Rural (UFSM, 2011). Mestre em Comunicação (UFSM, 2008), Especialista em Comunicação Midiática (UFSM, 2007), Especialista em Marketing (Unicruz, 2007), Bacharel em Comunicação Social - Relações Públicas (UFSM, 2002). Professora Associada da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).
- E-mail: jaqueline.kegler@ufsm.br



RESUMO

As instituições públicas de ensino superior brasileiras carregam, em sua missão, os pressupostos básicos da comunicação pública, pois têm como foco a formação cidadã dos sujeitos para promover a transformação e o desenvolvimento da sociedade. Mesmo assim, as universidades federais encontram-se num cenário em que cerca de 70% ainda não possuem políticas de comunicação aprovadas nos seus conselhos superiores. Nesse contexto, este artigo faz uma reflexão crítica a partir do estudo comparativo de duas universidades federais e propõe eixos temáticos e categorias de conteúdos pertinentes às políticas de comunicação.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO PÚBLICA • UNIVERSIDADES FEDERAIS • POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO.

ABSTRACT

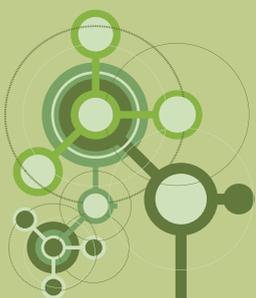
Brazilian public higher education institutions carry, in their mission, the precondition of public communications as they are focused in citizen education to promote change and societal development. Nevertheless, 70% of federal universities have no council-approved communications policies in place. Thus, this study contains a critical reflection based on the comparative study of two federal universities and proposes core themes and content categories that are relevant to this type of document.

KEYWORDS: PUBLIC COMMUNICATIONS • FEDERAL UNIVERSITIES • COMMUNICATIONS POLICY.

RESUMEN

Las instituciones públicas de enseñanza superior de Brasil llevan en su misión los presupuestos básicos de la comunicación pública, ya que su foco es formar a ciudadanos para promover la transformación y el desarrollo de la sociedad. Aun así, las universidades federales se encuentran en un escenario en el que cerca del 70% todavía no cuentan con políticas de comunicación aprobadas por sus consejos de educación superior. En este contexto, este artículo hace una reflexión crítica a partir de un estudio comparativo de dos universidades federales y propone ejes temáticos y categorías de contenido pertinentes a las políticas de comunicación.

PALABRAS CLAVE: COMUNICACIÓN PÚBLICA • UNIVERSIDADES FEDERALES • POLÍTICA DE COMUNICACIÓN.



INTRODUÇÃO

Este estudo parte do pressuposto de que a Comunicação Pública consolida-se como uma área acadêmica e técnica multidisciplinar e tem finalidade convergente com os objetivos de áreas profissionais, políticas e sociais diversas. Nas instituições universitárias, o seu exercício, além de integrar-se aos agentes de áreas como tecnologia da informação, *design*, acessibilidade, documentação e outras, constitui-se como um processo transversal e recursivo. Quanto ao seu caráter transversal, importa frisar que a Comunicação Pública perpassa os campos científicos e contribui, com fluidez, para o cumprimento das suas funções, especialmente no que diz respeito ao relacionamento com a população, ao atendimento do interesse público, à visibilidade e à legitimidade das universidades.

A comunicação pública universitária é multifacetada, fato que dificulta a existência de um padrão integrado de estratégias comunicacionais para o sistema comunicativo do ensino superior nacional. Por isso, interessa-nos o tema das políticas de comunicação pública em universidades e, em segundo plano, o impacto das políticas no incentivo de formas ativas de cidadania. Entende-se que esse impacto pode se movimentar em dois sentidos: para dentro da própria instituição, bem como para fora da universidade, mas ainda entre seus pares institucionais, desencadeando ou colaborando para o aperfeiçoamento da rede comunicacional das universidades brasileiras. Enquanto coletivo, essas instituições podem apoiar-se e espelhar-se na tentativa de um reforço – especialmente diante de grandes desafios simbólicos que se apresentaram nos últimos 10 anos. Há uma práxis em curso.

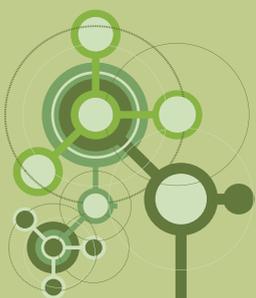
Em 2023, o Colégio de Gestores de Comunicação (Cogecom), da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), assinala como metas “desenvolver junto à Andifes políticas nacionais de comunicação social, visando à construção conjunta de ações entre as Universidades Federais” e “propor a realização de eventos e atividades ligados às políticas de comunicação das Universidades”². Esses eventos têm sido realizados e as experiências geradas neles têm sido compartilhadas entre profissionais e gestores das universidades.

A iniciativa é relevante, imprescindível e urgente. O levantamento quantitativo realizado pelas autoras deste estudo demonstra que, entre as 69 universidades federais do Brasil, apenas 19 possuem documentos de política de comunicação. Esse dado aponta que menos de 30% dessas instituições universitárias têm diretrizes e princípios que guiam o planejamento, a execução e a avaliação das ações de comunicação.

Entre as universidades com políticas de comunicação vigentes, duas são investigadas nesta pesquisa: a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), localizada no interior do Rio Grande do Sul (UFSM); e a Universidade Federal de Goiás (UFG), localizada em Goiânia. Objetiva-se aqui analisar e comparar os formatos de suas respectivas políticas, para estabelecer eixos temáticos e categorias a partir da metodologia da análise de conteúdo (Bardin, 2011). A escolha das universidades para o estudo comparativo deve-se às instituições terem a mesma idade e lei de criação, bem como ao fato de suas políticas terem sido aprovadas em anos consecutivos e recentes, 2018 e 2019.

As instituições estudadas tinham quase 60 anos quando alcançaram a maturidade necessária para estabelecer uma visão de longo prazo na comunicação, elemento característico da comunicação pública e materializado nas suas políticas. Entretanto, o estudo e a construção de políticas de comunicação, em outras organizações públicas do país, estão em curso há mais de 30 anos. Se, por um lado, pode-se considerar as universidades como vanguardistas, por outro é preciso que se apropriem

² Disponível em: <https://www.andifes.org.br/colegios/cogecom/>. Acesso em abril de 2024.



mais rapidamente da lógica de comunicação pública e estratégica, tanto na práxis como na produção acadêmica sobre o tema. Esses argumentos justificam a relevância desta pesquisa e a enquadram em perspectiva do interesse público contra gestões arbitrárias ou decisões particularizadas.

Nesse sentido, uma política de comunicação pública é um coletivo de diretrizes e de normas que institui ou direciona o regramento que deve ser seguido, por sua vez, pelo conjunto de agentes de comunicação de uma instituição; ou seja, ela guia o seu saber fazer. Ademais, articula-se diretamente com a almejada democracia perene na instituição e atua na colaboração das instituições para a conquista da cidadania.

Portanto, a instituição pública como esfera micropolítica e, por analogia, a sua área de comunicação pressupõem a existência de conjuntos normativos de atuação que atendam ao interesse público. Diante desse quadro, este artigo estrutura-se em quatro seções: 1) "Comunicação Pública, Universidade e Políticas de Comunicação", com o referencial teórico que aborda as noções citadas; 2) "Metodologia" com análise de conteúdo individual e comparativa dos documentos da UFSM e da UFG 3) "Resultados" com a proposta de eixos temáticos e categorias; e, por fim 4) as "Conclusões".

COMUNICAÇÃO PÚBLICA, UNIVERSIDADE E POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO

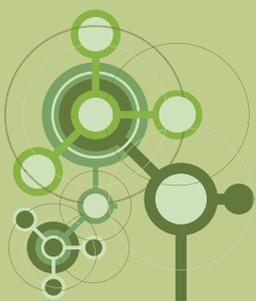
Comunicação Pública e Universidade Pública possuem em comum o termo adjetivo que as define e condiciona. Para Hannah Arendt (2014), o termo "público" refere-se a fenômenos relacionados: "Significa, em primeiro lugar, que tudo o que aparece em público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. Para nós, a aparência, aquilo que é visto e ouvido pelos outros e por nós mesmos, constitui a realidade [...]" (Arendt, 2014, p. 61).

O público institui-se na dicotomia com o privado, com o não visto, com o não aparente. Nesse sentido, ele caracteriza tanto a comunicação quanto a universidade pela acessibilidade à informação, sendo que, no caso da universidade, o público também se caracteriza pelo amplo acesso ao serviço público, sendo este referente ao ingresso, à permanência e à formação na educação superior. Sobre a comunicação, também diz respeito ao atendimento ao princípio de publicidade da administração pública, descrito no capítulo 37 da Constituição Federal.

Arendt (2014) define que, em segundo lugar, público "significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que privadamente possuímos nele. [...] Ele tem a ver com o artefato humano, com o que é fabricado pelas mãos humanas" (Arendt, 2014, p. 64). Nesse mundo, a partir de espaços, repertórios e infraestruturas privados, alcançam-se as diferentes formas de vivência e de convivência. Isso significa "ter um mundo de coisas interposto entre os que o possuem em comum, como uma mesa se interpõe entre os que se assentam ao seu redor; pois, como todo o espaço-entre [*in-between*], o mundo ao mesmo tempo separa e relaciona os homens entre si" (Arendt, 2014, p. 64).

Diante disso, o termo "pública", ao mesmo tempo que qualifica, não impede que o Estado ou a comunicação desenvolvida nas universidades públicas, com interferência dos repertórios particulares, confundam-se em sua produção e estabeleçam meios não dirigidos ao debate ou ao interesse públicos. Portanto, é preciso haver diretrizes especializadas da área de Comunicação, que objetivem as prerrogativas do público, da instituição e do Estado para o fazer do artefato comunicacional.

Pensar e atuar em comunicação pública é centrar o processo no cidadão (Duarte, 2012). Nessa lógica, consegue-se oferecer inicialmente o acesso à informação e capacitar o cidadão para o debate, o diálogo e a atuação participativa em processos institucionais, com a oferta das condições necessárias. Para Maria Helena Weber (2017, p.27):



A comunicação pública ainda está sendo construída e a sociedade ainda está em um processo de aprendizagem sobre sua participação nas decisões de um Estado cada vez mais impermeável, mais longínquo da perspectiva pública da comunicação. A aprendizagem é do Estado, que precisa investir e acreditar em políticas públicas capazes de garantir a diversidade e estabelecer o diálogo.

Nesse sentido, a comunicação pública da universidade informa e incumbe-se também de educar e de educar-se para a cidadania. As expectativas variáveis e mutantes em relação à universidade persistem ao longo dos anos, e a comunicação é central para a sua legitimidade (Barichello, 2019). A busca por legitimidade – ou seja, por justificativa, relevância e reconhecimento social – alinha-se à concepção de comunicação pública para além da publicidade da informação, pois ambas (a comunicação e a publicidade) consideram a necessidade “de o cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito” (Duarte, 2012, p. 64) e da sua participação ativa com orientação, educação e diálogo.

Assim, a comunicação universitária segue as características da comunicação pública nos seguintes quesitos:

(a) compromisso em privilegiar o interesse público em relação ao interesse individual ou corporativo; (b) centralidade do processo no cidadão; (c) entendimento da comunicação como um processo mais amplo do que informação; (d) adaptação dos instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses dos públicos; (e) reconhecimento da complexidade da comunicação, tratando-a como um todo uno. (Duarte, 2012, p. 59)

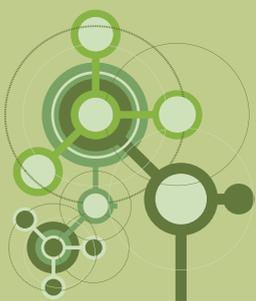
Essas características podem ser elucidadas como diretrizes ao exercício técnico-profissional, através da política de comunicação que, para Wilson Bueno (2021, p.177), é “o conjunto de diretrizes, posturas, estratégias e ações que objetivam orientar o relacionamento de uma empresa ou organização com seus públicos estratégicos”. A política de comunicação deve “inaugurar ou consolidar um movimento de participação, de afirmação da cidadania e de constituição do capital social [...]” (Bueno, 2014, p. 16),

Universidades, comunicação e políticas de comunicação estão profundamente entrelaçadas e condicionadas à noção de democracia. Sobre democracia, Bobbio (2018, p.265) questiona: “E o que é a democracia se não um conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) para a solução dos conflitos sem derramamento de sangue? [Em suma] a democracia é o governo das leis por excelência”.

Em simples analogia, a política de comunicação de uma instituição universitária apresenta o que deve ser seguido e como deve ser seguido, isto é, as regras do jogo, para que se estabeleça um relacionamento e para que direitos e deveres sejam cumpridos. A política de comunicação é a objetivação dos princípios e dos valores das instituições que a constroem, nessa perspectiva “a comunicação é inerente à democracia e a torna visível e, portanto, passível de julgamento” (Weber, 2017, p. 29).

Em sua práxis, a política de comunicação visa “orientar o desenvolvimento de ações, estratégias e produtos de comunicação para uma organização tendo em vista o seu relacionamento com os diversos públicos”, “caracteriza um modelo de gestão e deve estar comprometida com a ética, a transparência, o profissionalismo, a proatividade e a cidadania” (Bueno, 2009, p.310).

Essa discussão teórica subsidia a análise dos documentos de duas universidades federais brasileiras. Nosso intuito foi contextualizá-los de forma crítica e estabelecer categorias de análise que sirvam como conteúdos basilares, os quais possam guiar a construção de mais documentos do mesmo tipo nas instituições.



METODOLOGIA DE ANÁLISE

A Universidade Federal de Goiás (UFG) e a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) foram criadas pela mesma lei: Lei n.3.834-C, de 14 de dezembro de 1960. A solenidade ocorreu em Goiânia, na sacada do Palácio das Esmeraldas, em 18 de dezembro de 1960.

A partir dos dados disponíveis nos sites institucionais, constata-se que, em 2024, a UFG conta com 104 cursos de graduação presenciais e 22 mil estudantes. Além da graduação, atua na Educação Básica e ainda oferece 78 cursos de pós-graduação *stricto sensu*, entre mestrados, doutorados e mestrados profissionais, com mais de 4.200 alunos. A UFSM³ possui, em 2024, cerca de 26.700 estudantes, 130 cursos de graduação, 110 cursos de pós-graduação, 2.055 docentes e 2.487 técnicos administrativos em Educação.

Sobre as políticas de comunicação de ambas as instituições, a UFSM iniciou a sua em 2015, e aprovou a política em formato de resolução em 2018 pelo Conselho Universitário (Consuni). Já a UFG iniciou o seu projeto em 2014, tendo o documento aprovado pelo Consuni em 2019.

Com o objetivo de analisar a construção de políticas de comunicação em universidades públicas federais, a pesquisa caracteriza-se pela abordagem qualitativa, com caráter descritivo-exploratório (Gil, 1987). O método utilizado é a análise de conteúdo, baseado na proposta de Bardin (2011):

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (Bardin, 2011, p. 42)

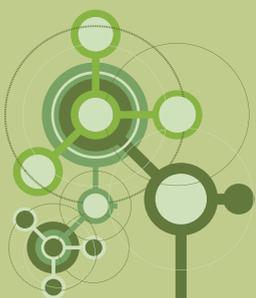
Apresenta-se uma leitura flutuante com a descrição de formatos, capítulos e artigos presentes em cada uma das resoluções. Na sequência, aprofunda-se a análise comparativa das partes consideradas destaques nos dois documentos. Por fim, são definidos eixos temáticos compostos por categorias de conteúdos basilares, sendo que estas podem servir para as discussões das universidades federais que ainda trabalham na criação de suas políticas de comunicação.

Políticas de Comunicação em análise: os casos da UFSM e da UFG

A política de comunicação da UFSM é instituída pela Resolução 005/2018, que possui quatro artigos, além de um anexo com sete capítulos e 21 artigos, contendo nove páginas no total. Em sua estrutura, a parte inicial da resolução aprova a política descrita no anexo, cria o Comitê de Política de Comunicação, institui a Unidade de Comunicação Integrada (que atuará junto à Pró-Reitoria de Planejamento) e aborda o apoio da Coordenadoria de Comunicação, órgão mais antigo que executa as funções técnicas de comunicação na universidade.

O anexo da resolução da UFSM titula os temas dos capítulos, sendo eles: "I Das Disposições Preliminares", "II Dos Princípios e Objetivos", "III Da Abrangência", "IV Da Gestão", "V Da Organização", "VI Das Responsabilidades" e "VII Das Disposições Gerais".

³ Disponível em: <https://portal.ufsm.br/ufsm-em-numeros/publico/index.html>. Acesso em: 12 jul 2023.



Ao analisar o volume de informações e os conteúdos correspondentes a cada capítulo, percebe-se que as partes relativas à abrangência e à organização se destacam, tomando praticamente dois terços do anexo. No capítulo que relata a abrangência, encontra-se a definição do ecossistema de comunicação:

Ecosistema comunicativo: é entendido como as interações que se processam por diferentes formas, seja de modo dirigido ou difuso, para além dos meios massivos e dos objetivos organizacionais, constituindo-se por redes e fluxos de Comunicação entre instituição e públicos, bem como atividades de interação social e midiática. (UFSM, 2018, p. 3-4)

Prevalece a definição de comunicação pública voltada para a primazia do interesse público, da transparência e do diálogo, assim, descrevem-se os tipos de conteúdo que circulam a partir desse conceito, sendo eles: institucionais, derivados da gestão da universidade, de prestação de contas, de dados públicos, de utilidade pública, de interesse privado e de interesse restrito, bem como de divulgação científica, tecnológica e artística.

O capítulo que descreve os artigos sobre abrangência aborda, ainda, a comunicação organizacional, que engloba os meios de comunicação, as ações e as profissões. Além dos conceitos de: comunicação institucional, comunicação interna, comunicação administrativa, comunicação científica e convergência. Quanto a esta, o capítulo destaca as possibilidades dos meios digitais, da gestão de crise, da interação com a comunidade e com agentes públicos responsáveis pela comunicação interna e externa. Por fim, há um artigo dedicado à comunicação acessível que prevê a interação de todos os cidadãos, a partir da Lei nº 13.146/2015.

O capítulo IV, que aborda a gestão da política, reforça a competência do comitê e a necessidade de planejamento estratégico, projetos, planos e guias para as rotinas; ademais, ressalta a devida articulação com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e a necessidade de avaliação e de atualização constantes.

Um destaque interessante, que faz parte do capítulo V, é o uso da expressão “governança”:

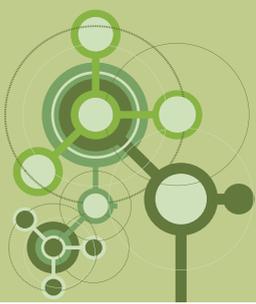
Art. 9º - A governança da Comunicação da UFSM será composta por um Comitê de Política de Comunicação, Unidade de Comunicação Integrada, Unidades de assessoramento institucional e de gestão, Unidades de produção pedagógica, Unidades de produção e veiculação de conteúdo, e Áreas convergentes à Comunicação. (UFSM, 2018, p. 9)

Nesse capítulo, vinculam-se quesitos voltados para pessoas e estruturas, bem como atribui-se ao Comitê a “função de orientar, assessorar, aprovar e acompanhar a regulamentação das atividades do ecossistema de Comunicação” (UFSM, 2018a, p. 9). Prevê a criação da Unidade de Comunicação Integrada, uma estrutura inserida na Pró-Reitoria de Planejamento com foco em: processos integrados, planejamento estratégico, execução e avaliação dos produtos e dos serviços da comunicação, considerando toda a instituição.

O capítulo ainda destaca as seguintes unidades: Unidades de assessoramento institucional e de gestão, Unidades de produção pedagógica, Unidades de produção e veiculação de conteúdos e Áreas convergentes à Comunicação, esta última englobando 10 áreas, entre elas: Sistemas de informação, Acessibilidade, Internacionalização e Eventos.

Nos conceitos de comunicação, a UFSM destaca-se por abordar, em seu capítulo III, a Comunicação acessível, definida como:

[...] forma de interação dos cidadãos que abrange, entre outras opções, as línguas, inclusive a Língua Brasileira de Sinais (Libras), a visualização de textos, o Braille, o sistema de sinalização ou de comunicação tátil, os caracteres ampliados, os dispositivos multimídia, assim como a linguagem simples, escrita e oral, os sistemas auditivos e os meios de voz digitalizados e os modos,



meios e formatos aumentativos e alternativos de comunicação, incluindo as tecnologias da informação e das comunicações, conforme Lei nº 13.146/2015. (UFSM, 2018, p. 5)

Por sua vez, a política de comunicação da UFG é definida pela Resolução Consuni nº 10/2019 e “Estabelece a Política de Comunicação da UFG”. Ela tem nove páginas e contém 12 capítulos com os seguintes temas: “I do Conceito, Princípios e Objetivos”, “II da Secretaria de Comunicação”, “III do Conselho de Comunicação”, “IV dos Agentes de Comunicação”, “V dos Públicos”, “VI dos Veículos de Comunicação da UFG”, “VII da Identidade Visual”, “VIII dos Eventos da UFG”, “IX do Portal, Sites e Redes Sociais da UFG”, “X dos Murais Institucionais”, “XI do Planejamento e dos Planos de Comunicação” e “XII das Disposições Finais”.

No documento, o capítulo I, dedicado aos conceitos, princípios e objetivos, é um dos mais importantes e o que ocupa maior espaço. Os capítulos II, III e IV abordam a parte estrutural e de pessoas, com detalhes sobre as responsabilidades da Secretaria de Comunicação e do Conselho de Comunicação, além de um detalhamento dos públicos (internos, externos e mistos) e dos agentes de comunicação (uma função atribuída a servidores das unidades acadêmicas):

Para a concretização de uma comunicação interna eficiente serão definidos agentes de comunicação nos locais de trabalho, que serão servidores docentes ou técnico-administrativos responsáveis por estabelecer o contato direto dos locais com a área de comunicação da Universidade. (UFG, 2019, p. 4)

Na sequência, desenvolvem-se capítulos voltados para a parte técnica, como: os veículos de comunicação, a identidade visual, os eventos, o portal, os sites, as redes sociais e os murais institucionais. O capítulo V, em seguida, nomeia os veículos de divulgação institucional, como o Jornal UFG, o Portal UFG, as redes sociais UFG, entre outros que vierem a ser criados; também prevê que esses conteúdos, preferencialmente, sejam voltados para eventos da UFG e para seus públicos internos. O capítulo nomeia, também, os veículos de radiodifusão ligados à UFG, sendo eles a Rádio Universitária, a TV UFG, entre outros que vierem a ser implementados.

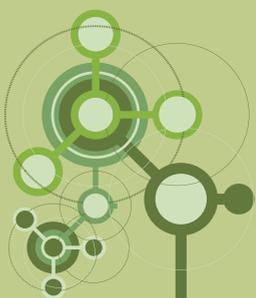
O capítulo final aborda o planejamento e os planos de comunicação, atribuindo essas funções à Secretaria de Comunicação. Prevê-se, inclusive, que as unidades devem produzir seus planos a partir das orientações do documento. Destaca-se aqui o artigo 34, que demanda: “Projetos de ensino, pesquisa, extensão, cultura e inovação deverão, sempre que possível, destinar recursos humanos, materiais e financeiros para elaboração e difusão de produtos e serviços de comunicação” (UFG, 2019, p. 9).

Um diferencial do documento da UFG é a preocupação com a cultura comunicacional como um conjunto de valores que guia as ações dos diversos públicos da universidade. Além disso, o detalhamento de cerca de 40 tipos de públicos, em seu capítulo V, demonstra um discernimento sobre a importância de se considerar formas de comunicação diferentes para cada tipo de público, com a intenção de estabelecer um diálogo e um relacionamento que gerem uma imagem positiva.

Análise comparativa: conteúdos basilares

A seguir, realiza-se a análise comparativa e crítica das políticas de comunicação da UFSM e da UFG, com foco em conteúdos considerados basilares, que consolidaram sua relevância por estarem presentes em ambos os documentos. Tal análise visa tensionar os resultados em relação à discussão teórica, além de embasar as descobertas elucidadas na conclusão.

Constata-se inicialmente a presença de articulação com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) nos dois documentos, no da UFG, na parte inicial, em que se propõe que o documento considera o regimento, o estatuto e o PDI; e no da UFSM, com uma proposta mais conectada à parte avaliativa, conforme o Artigo 8º de seu anexo: “A Política de Comunicação articula-



se ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), estimando-se a avaliação constante da Comunicação da UFSM no âmbito de suas atualizações, conforme prazos e metodologias próprias" (UFSM, 2018, p. 6).

Ao retomar a inerência entre comunicação, democracia, visibilidade e julgamento (Weber, 2017), pode-se considerar que as duas políticas, ao referenciarem as documentações institucionais basilares, como o regimento e o PDI, incorporam, no processo comunicativo amplo, os princípios e os valores das instituições, além de induzirem a participação democrática da comunidade universitária na perspectiva da comunicação, visto que a construção e a governança dos dois regimentos são realizados coletivamente e de forma representativa. Pode-se considerar como um passo em direção a uma comunicação mais dialógica.

"Diálogo" e "interação" são palavras que aparecem em ambos os documentos e caracterizam essa busca pelo relacionamento com os públicos de forma profissional e organizada. Por sua vez, os conceitos que embasam a comunicação são, em essência, nos dois documentos: comunicação pública, organizacional, institucional e interna, bem como divulgação científica.

Com relação aos objetivos, a palavra "visibilidade" destaca-se em ambas as políticas e volta-se para a publicização de informações sobre as ações de ensino, pesquisa, extensão, cultura e inovação da universidade. Além disso, ambas as universidades têm como objetivos promover o diálogo e a troca de experiência com todos os públicos. As duas pretendem contribuir para que a área e os profissionais da Comunicação sejam percebidos como estratégicos nos processos de visibilidade das informações em busca da legitimação do papel da universidade para o desenvolvimento da sociedade.

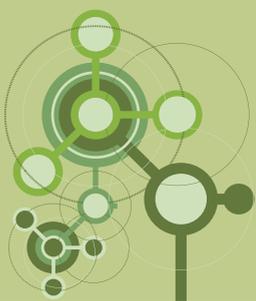
Acerca da objetivação do diálogo, da interação e da visibilidade nos textos dos documentos, considera-se que há o cumprimento de premissas fundantes da comunicação pública. Em primeiro lugar, relativo à legalidade e ao atendimento do princípio constitucional da publicidade e, em segundo, em relação à observância de parâmetros conceituais e técnicos, que servem como orientações para o planejamento e a execução da comunicação pública no país, entre eles, a comunicação para além da informação e como um processo amplo e o ajuste dos instrumentos às características comunicacionais dos públicos (Duarte, 2012).

Tais premissas são expressas também na forma direta, pois os dois documentos são guiados por princípios. No caso da UFSM, ela expressa, em seu Artigo 3º: "Os princípios de Comunicação da UFSM são: I - interesse público; II - diálogo; III - transparência; IV - pluralidade; V - integração da Comunicação Pública às atividades de ensino, pesquisa e extensão da UFSM; VI - sustentabilidade; VII - acessibilidade" (UFSM, 2018, p. 3).

Por sua vez, a UFG conceitua de forma mais ampla e propõe como princípios: compromisso com a comunicação pública e cidadã; promoção de uma cultura de comunicação baseada na postura ética e democrática; diálogo permanente com os diversos públicos; eficiência profissional; fortalecimento da identidade e da imagem institucional; promoção da cidadania e de inclusão na universidade; contribuição com políticas públicas; e valorização da comunicação como instrumento estratégico de gestão.

A objetivação de princípios em uma política de comunicação pode ser considerada como as leis, ou seja, as regras do jogo, referenciadas neste texto a partir de Bobbio (2018) como a base para a democracia. Ao existirem princípios, e estes serem publicizados, instituições e cidadãos tendem a atuar democraticamente e os conflitos podem se configurar como deliberação em busca de avanços coletivos.

Nesse sentido, destaca-se a responsabilização da comunidade universitária como parte do desenvolvimento de uma política de comunicação integradora. No documento da UFSM, tem-se no Art. 16 que: "São co-responsáveis pela execução desta Política de Comunicação toda a Comunidade Universitária, especialmente os setores, departamentos que desempenham atividades de Comunicação e de áreas convergentes" (UFSM, 2018, p. 8). Já o documento da UFG, em seu artigo 3º, prevê como um dos



princípios "a promoção da comunicação como uma responsabilidade e compromisso permanente de todos os membros da comunidade universitária" (UFG, 2019, p. 2).

A corresponsabilidade aciona a reflexão acerca do caráter público da comunicação, tanto relativo ao seu fazer quanto às consequências da sua produção. Dessa forma, a comunicação é o que se interpõe entre a instituição universitária e a sociedade. Assim, a comunicação pública se presta como a "mesa" que se "interpõe entre os que se assentam ao seu redor" (Arendt, 2014, p. 64). A comunicação é o "entre nós" que possibilita existir a universidade como real e significativa para os públicos.

Em termos de comunicação digital, as abordagens das instituições assinalam o posicionamento da área sobre a necessidade de planejamento estratégico, o mapeamento e os objetivos da criação de perfis em redes sociais, a atualização dos gestores e a preocupação com planos de gestão de crise (voltados para conservar e para aprimorar a reputação). Nesse sentido, o Artigo 26 da UFG ilustra esse quesito.

A criação de perfis e páginas institucionais em redes sociais deve seguir os objetivos institucionais da UFG e ser comunicada à Secom para cadastro e monitoramento, como forma de evitar o crescimento não planejado e desordenado de espaços institucionais que possam gerar danos à imagem e crises. (UFG, 2019, p. 8)

Para administrar a política de comunicação, são propostas estruturas formadas por representantes técnicos e por autoridades de departamentos ligados à área. No caso da UFG, esse papel é do Conselho de Comunicação, ao qual, conforme o artigo 7º, "Compete elaborar diagnóstico, monitorar, avaliar e recomendar ações referentes à Política de Comunicação da UFG". Já na UFSM, prevê-se um comitê no Artigo 5º: "A gestão desta Política de Comunicação será competência do Comitê de Política de Comunicação, cuja composição inicial será nomeada pelo Reitor" (UFSM, 2018, p. 5).

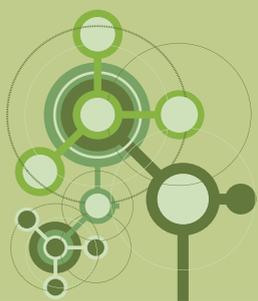
Os veículos de comunicação são referenciados em ambos os documentos. Na UFSM, presentes no artigo 14. Já na UFG, as informações mostram algumas definições que explicitam a relevância de seu papel na instituição. Destacam-se algumas no artigo 12, como "V - pautar-se pelo interesse público na divulgação das ações da UFG, de forma a ampliar a visibilidade e a transparência da Instituição junto à sociedade; VI - respeitar e valorizar os direitos humanos, a diversidade e a justiça social (UFG, 2019, p. 5).

A preocupação com os cursos de graduação da área e com a abertura de campos de estágio para estudantes nos veículos de comunicação aparecem nos dois documentos. A UFSM, em particular, destaca a obrigatoriedade da supervisão por servidores e atividades desenvolvidas dentro do planejamento estratégico de comunicação.

Nas duas políticas há elementos que indicam a observância do que é atual em relação às relações midiáticas e aos contextos turbulentos. Nessa perspectiva, observa-se que as políticas indicam, em sua aparência, os regulamentos que podem derivar de si, como os planos de gestão de crise e os manuais editoriais de veículos e redes sociais *on-line*. Ainda sobre a aparência, quanto ao que é visível, portanto elemento constituinte da nossa realidade a partir da observação (Arendt, 2014), compreende-se que a comunicação pública dessas instituições considera os meios contemporâneos como essenciais para a publicidade e para o diálogo tanto com os cidadãos quanto internamente, nas relações entre unidades técnicas, gestoras e acadêmicas.

RESULTADOS: PROPOSTA DE EIXOS TEMÁTICOS E CATEGORIAS DE CONTEÚDOS

A análise e a interpretação dos capítulos de ambas as políticas levaram à construção de cinco eixos temáticos, que podem servir como base para novos documentos: 1. Comunicação pública, 2. Recursos e estrutura organizacional, 3. Tipos de públicos,



4. Estratégias e técnicas de comunicação e 5. Governança e gestão pública. O infográfico a seguir demonstra, em síntese, os eixos e as categorias pertencentes a cada um.

Figura 1: Eixos temáticos e categorias para Políticas de Comunicação nas Universidades



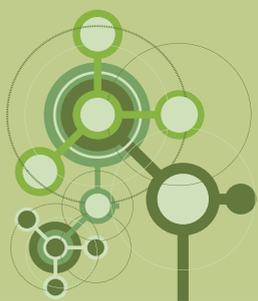
Fonte: Elaborado pelas autoras.

O eixo da “Comunicação pública” parte do pressuposto conceitual que abrange aspectos voltados para o interesse público, a cidadania, a transparência, o diálogo e a complexidade do processo comunicacional (Duarte, 2012). As categorias de conteúdos presentes neste eixo englobam os conceitos, princípios e objetivos que estão presentes nos documentos de política de comunicação.

O eixo “Recursos e Estrutura organizacional” surge a partir da interpretação da presença de diversos conteúdos centrados nas questões hierárquicas. Demonstra, também, a necessidade de recursos financeiros e de assessorias profissionais em todas as instâncias da universidade, contemplando as áreas de ensino, pesquisa, extensão e inovação. Este eixo, afinal, inclui categorias como a setorização da área da comunicação em Pró-Reitorias, departamentos, órgãos, projetos e agentes de comunicação.

A comunicação social parte do princípio de que todos os públicos devem ser considerados como parte da organização para a construção de relacionamentos mais efetivos e duradouros, pois considera-se que o objetivo da universidade se volta para o interesse público. Nesse contexto, o eixo “Tipos de públicos” refere-se à percepção e à necessidade de ações específicas para cada tipo de público, a partir das especificidades de cada um. Neste eixo, englobam-se as categorias interno, externo e misto.

Por sua vez, o eixo denominado “Estratégias e técnicas de comunicação” diz respeito ao âmago da comunicação e interessa-se pelo papel fundamental da área na construção da identidade, da imagem e da reputação, em busca da visibilidade institucional e da legitimação social da universidade (Barichello, 2004). Em essência, o eixo é composto pelas categorias: planejamento estratégico e plano de comunicação, sites, jornais, revistas, emissoras de rádio e TV, eventos, identidade visual, murais, mídias sociais, entre outros.



A existência da política de comunicação entre as demais políticas institucionais (como as de ensino, de pós-graduação, de assistência estudantil, de extensão, entre outras) demonstra a relevância da área e seu papel fundamental na construção da interface da universidade com a sociedade - interface essa, aliás, direcionada, em essência, para o interesse público. Assim, consolida-se o eixo "Governança e gestão pública" e consideram-se categorias deste: conselhos superiores, PDI e outros documentos oficiais, grupos de trabalho, comitês, comissões e ouvidoria.

CONCLUSÕES

Os resultados deste artigo proporcionam reflexões sobre a demanda crescente dos estudos que unem as temáticas comunicação pública e universidades, além disso, oferecem uma matriz metodológica balizadora para a análise e a construção de políticas de comunicação em universidades públicas federais. A classificação em eixos e categorias de conteúdos tem pressupostos didáticos, com o objetivo de ilustrar os elementos a serem considerados em estudos e práticas relativos à política de comunicação universitária.

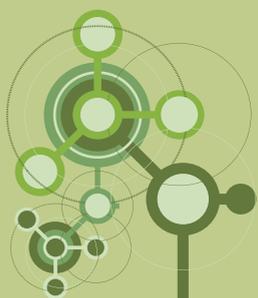
Compreende-se que tais eixos temáticos e categorias identificadas são fundamentais para o aperfeiçoamento das estratégias e ações voltadas para a visibilidade e a legitimação das universidades, atualmente imersas em grandes lutas simbólicas e em questionamentos acerca da validade do ensino superior e da ciência no país. Em princípio, poderão servir para a avaliação das políticas em curso estudadas, mas, para além delas, poderão ser bases para outras instituições e profissionais da área.

A temática da comunicação pública é inerente à universidade pública, uma vez que contribui para o cumprimento da missão dessa instituição de educação superior, essencialmente voltada para os interesses da população. Nesta pesquisa, escolheu-se analisar os documentos de duas grandes universidades federais brasileiras, a UFSM e a UFG, e, como resultado, percebeu-se a relevância da oficialização de princípios, diretrizes e normativas da área da comunicação nessas instituições, por meio da política de comunicação e a sua vinculação à pressupostos democráticos, a partir dos princípios da comunicação pública.

A continuidade do estudo e o tensionamento da proposição possível a partir dos resultados encontrados é inerente à pesquisa com olhar aplicado ao desenvolvimento e à inovação da administração pública em seus processos comunicacionais. Nesse sentido, a busca é constante e, ao invés de se tratar de conclusões, indica-se falar em considerações finais acerca de uma etapa de investigação, necessária para o avanço da comunicação universitária e das teorias e técnicas ligadas à práxis da área.

REFERÊNCIAS:

- ARENDDT, Hannah. *Condição Humana*. Tradução: Roberto Raposo. 12.ed.rev. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARICHELLO, Eugenia Maria Mariano da Rocha. (Org.). *Visibilidade midiática e legitimação: dez estudos sobre as práticas de comunicação na Universidade*. Santa Maria: FACOS/UFSM, 2004.
- BARICHELLO, Eugenia Maria Mariano da Rocha. A comunicação da universidade: legitimação, territorialidades e identidades institucionais. In: MUSSE, Christina Ferraz. *Comunicação e Universidade: reflexões críticas*. Curitiba: Appris, 2019. p.65-86.



BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 15.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018.

BUENO, Wilson da Costa. A construção de uma Política de Comunicação como processo de legitimação da Comunicação Pública no Brasil. *Revista Comunicação Midiática*, Bauru, v.9, n.3, p.11-24, 2014. Disponível em: <https://www2.faac.unesp.br/comunicacaomidiatica/index.php/CM/article/view/169>. Acesso em: 22 out. 2022.

BUENO, Wilson da Costa. *Comunicação empresarial: políticas e estratégias*. São Paulo: Saraiva, 2009.

DUARTE, J. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2012.

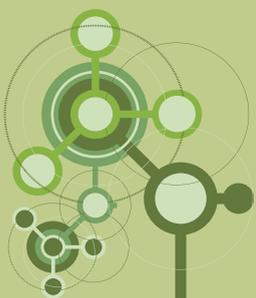
GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de Pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1987.

Universidade Federal de Goiás (UFG). *Resolução nº 10/2019, de 31 de maio de 2019*. Estabelece a Política de Comunicação da Universidade Federal de Goiás (UFG). Goiânia: Conselho Universitário, 2019. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/827/o/Resolucao_2019_0010__CONSUNI.pdf. Acesso em: 20 de ago. 2023.

Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). *Resolução nº 05/2018, de 16 de abril de 2018*. Dispõe sobre a aprovação da Política de Comunicação da UFSM. Santa Maria: Conselho Universitário, 2018. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/344/2019/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-005_2018-e-Pol%C3%ADtica-de-Comunica%C3%A7%C3%A3o-da-UFSM.pdf>. Acesso em: 19 de jul. 2023.

WEBER, Maria Helena. Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. In: WEBER, Maria Helena; COELHO, Marja Pfeifer; LOCATELLI, Carlos (Eds.). *Comunicação Pública e política: pesquisa e práticas*. Florianópolis: Insular, 2017. p.23-56.

Artigo recebido em 30.04.2024 e aprovado em 18.07.2024.



Comunicação pública, emoções e afetos: estratégias de comunicação de universidades federais no Instagram

Public communication, emotions, and affects: communication strategies of federal universities on Instagram

Comunicación pública, emociones y afectos: estrategias de comunicación de las universidades federales en Instagram



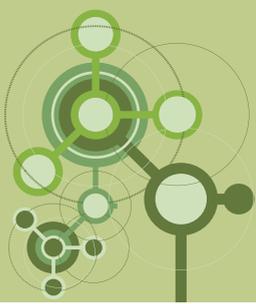
Sendi Chiapinotto Spiazzi

- Doutoranda em Comunicação pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).
- Mestre em Gestão de Organizações Públicas (UFSM).
- Bacharel em Relações Públicas (UFSM).
- Integrante do Grupo de Pesquisa Mídia, Discurso e Comunicação Pública (CNPq/UFSM).
- E-mail: sendi.spiazzi@ufsm.br



Rejane de Oliveira Pozobon

- Doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos).
- Mestre em Educação pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).
- Bacharel em Jornalismo e Relações Públicas (UFSM).
- Líder do Grupo de Pesquisa Mídia, Discurso e Comunicação Pública (CNPq/UFSM).
- Docente do Programa de Pós-graduação em Comunicação (UFSM).
- E-mail: rejane.pozobon@ufsm.br



RESUMO

Este artigo propõe uma reflexão acerca da comunicação pública, a partir da sociedade de plataformas. Apresenta uma análise do discurso de universidades públicas federais brasileiras no *Instagram*, com foco nas estratégias de captação da emoção e de formação da emoção no discurso persuasivo. Dentre os resultados, identificamos a mobilização de afetos em torno do orador (*ethos*) e da audiência (*pathos*), sem prescindir de informações de comunicação pública (*logos*).

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO PÚBLICA • ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO • EMOÇÕES • PLATAFORMIZAÇÃO DA SOCIEDADE • UNIVERSIDADES PÚBLICAS.

ABSTRACT

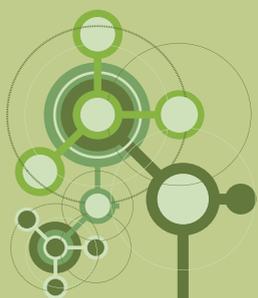
This study reflects on public communication based on the platform society. It analyzes the discourse of Brazilian federal public universities on Instagram by focusing on strategies for capturing emotion and forming emotion in persuasive speech. Results found the mobilization of affections around the speaker (*ethos*) and the audience (*pathos*) without dispensing with public communication information (*logos*).

KEYWORDS: PUBLIC COMMUNICATION • COMMUNICATION STRATEGIES • EMOTIONS • PLATFORM SOCIETY • PUBLIC UNIVERSITIES.

RESUMEN

Este artículo propone una reflexión sobre la comunicación pública a partir de la sociedad de plataformas. Realiza un análisis del discurso de las universidades públicas federales brasileñas en Instagram, centrándose en estrategias de captura de emociones y generación de emociones en el discurso persuasivo. Entre los resultados, identifica la movilización de los afectos en torno al hablante (*ethos*) y a la audiencia (*pathos*) sin prescindir de la información de comunicación pública (*logos*).

PALABRAS CLAVE: COMUNICACIÓN PÚBLICA • ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN • EMOCIONES • PLATAFORMIZACIÓN DE LA SOCIEDAD • UNIVERSIDADES PÚBLICAS.



INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo realizar uma análise discursiva das estratégias de comunicação de universidades públicas federais brasileiras no *Instagram*, com foco na captação da emoção (Charaudeau, 2010) e nas formas emotivas do discurso persuasivo (Mateus, 2019). O estudo faz parte da construção de uma tese de doutorado sobre estratégias de comunicação de universidades públicas do Brasil e da Espanha na sociedade de plataformas (Van Dijck; Poell; De Wall, 2018).

Muitas pesquisas sobre o uso de emoções e afetos são realizadas envolvendo empresas e marcas privadas (Scroferneker; Gomes, 2019), porém ainda pouco se debate sobre o uso dessas estratégias por instituições públicas (Massuchin *et al.*, 2023).

Uma das instituições pioneiras na utilização do humor e da proximidade como estratégias de conteúdo nas mídias sociais foi a Prefeitura de Curitiba (Henriques; Sant'ana, 2015). Quanto às universidades públicas, encontramos um artigo que trata das estratégias de humor da Universidade Federal de Goiás (UFG) no *Instagram*. O estudo de Costa, Machado e Stasiak (2019) compara o engajamento do público em *posts* estáticos informativos e em *GIFs* cômicos na divulgação do Sistema de Seleção Unificada (SiSU) de 2019.

Como referencial teórico, apresentamos uma contextualização sobre a sociedade de plataformas (Van Dijck; Poell; De Wall, 2018) e a atuação dos algoritmos no consumo de informações de interesse público. Depois, partimos para uma discussão sobre comunicação pública, focando na categorização de Brandão (2012).

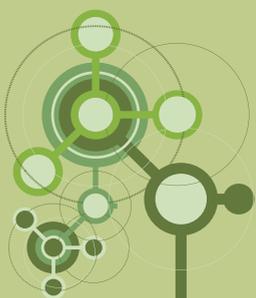
Também apresentamos conceitos de comunicação estratégica persuasiva (Hallahann *et al.*, 2007; Ruão, 2020), afetos e emoções (Ahmed, 2014), formação de públicos afetivos (Papacharissi, 2015) e arquitetura emocional das plataformas (Wahl-Joergensen, 2018). Por fim, aplicamos a metodologia de análise retórica do discurso (Charaudeau, 2010; Mateus, 2018, 2019) nos últimos 100 *posts* do *feed* do *Instagram* (até 12 de março de 2024) das 27 universidades públicas federais das capitais brasileiras, para exemplificar a mobilização de afetos e emoções como estratégia de comunicação.

PLATAFORMIZAÇÃO DA SOCIEDADE E SEU IMPACTO NA COMUNICAÇÃO

De acordo com Van Dijck, Poell e De Wall (2018), vivemos em uma sociedade plataformizada, ou seja, em que as plataformas digitais estão inseridas e comandam diferentes práticas sociais, serviços públicos e setores econômicos. Estas operam por meio da dataficação, mercantilização, seleção e moderação de dados da sociedade.

A dataficação diz respeito à coleta, ao processamento e ao rastreamento de atividades, sentimentos, desempenhos e transações dos milhões de usuários da internet. A mercantilização transforma esses objetos, essas atividades, essas emoções e essas ideias em mercadorias negociáveis, porém, os usuários que geram esses dados desconhecem como eles são usados pelas plataformas ou como geram valor.

A seleção é definida por Van Dijck, Poell e De Wall (2018, p.40-41, tradução nossa) como a “capacidade das plataformas de acionar e filtrar a atividade do usuário por meio de interfaces e algoritmos [...] influenciando a visibilidade online e a disponibilidade de determinados conteúdos, serviços e pessoas”. Essa personalização de conteúdo e de publicidade pode



parecer interessante num primeiro momento por facilitar a busca por informações, produtos e serviços. Porém, as empresas por trás dessas plataformas não garantem que os usuários recebam uma oferta de notícias justa e abrangente, considerada essencial para a prática democrática.

Dentro do mecanismo de seleção, ainda ocorre a categorização de reputação e tendência. Essa categorização afeta o tipo de notícia que se torna mais visível, privilegiando o conteúdo que gera mais engajamento do usuário, numa lógica de viralidade e não de qualidade, veracidade ou interesse público, favorecendo a espetacularização e a dramatização, fazendo emergir apenas serviços, empresas, atores políticos e instituições públicas que aderem a essas práticas (Blumler; Coleman, 2015).

Por fim, temos a moderação, descrita por Van Dijck, Poell e De Wall (2018) como a capacidade das plataformas de controlar quem e o que é compartilhado. A moderação de conteúdo é necessária, porém suas falhas ficam bastante evidentes na proliferação desenfreada de desinformação e prejudicam a qualidade do debate público.

Os mecanismos da sociedade de plataformas dificultam o consumo de informações de interesse público, uma vez que há interesses privados por trás dos algoritmos que selecionam e modulam nossas escolhas. Van Dijck, Poell e De Wall (2018) esboçam uma preocupação com a maneira como as plataformas afetam valores e serviços públicos, como saúde, educação e informação. Sendo as universidades públicas instituições de educação ligadas ao Estado, o conhecimento produzido nelas e os serviços que ofertam são temas de interesse público. Como essas universidades disputam espaço e atenção com amigos, familiares, marcas, personalidades, veículos de comunicação, empresas, desinformação em uma sociedade regida por algoritmos?

A comunicação pública abrange a divulgação do conhecimento produzido nestas instituições e a construção do relacionamento destas com a sociedade. Por isso, a importância de estudar e analisar as estratégias de comunicação de instituições públicas nesse contexto de plataformização.

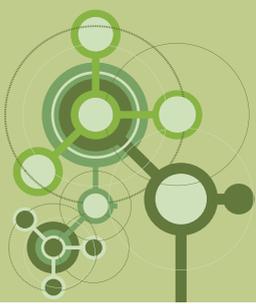
DESAFIOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Pierre Zémor (2009, p.189) conceitua a comunicação pública como

troca e compartilhamento de informações de utilidade pública ou de compromissos de interesses gerais. Ela contribui para a conservação dos laços sociais. A responsabilidade disso compete às instituições públicas; ou seja, às administrações do Estado, aos serviços das coletividades territoriais, aos estabelecimentos, empresas, organismos encarregados de cumprir uma missão de interesse coletivo.

Para conservar esses laços sociais, o autor afirma que ela deve ser diversa, atrativa, plural, autêntica e deve atuar junto às preocupações e curiosidades das pessoas. Ou seja, deve ir além da informação pura e simplesmente.

Esteves (2011) ressalta o diálogo e a troca entre instituições e públicos ao definir três critérios formais ideais para que a comunicação pública ocorra: inclusão de todos os públicos; amplitude e diversidade de temas abordados; paridade argumentativa entre os participantes do debate (um espaço ideal onde todos têm voz). Alguns autores, como Feenberg (2019), defendem a capacidade da internet de reunir públicos de diferentes áreas geográficas para debater e opinar sobre temas de interesse público. Porém, como vimos nos mecanismos da sociedade de plataformas, nem sempre isso ocorre.



Para visualizar a aplicação da comunicação pública no cotidiano das instituições e seus públicos e discuti-la no contexto das plataformas, trazemos a categorização apresentada por Brandão (2012):

- a. Comunicação institucional: da instituição com seus públicos, com o objetivo de fortalecer a imagem da instituição. São os planos, as políticas, os produtos de comunicação que falam da instituição e buscam estabelecer um relacionamento sistemático e permanente com os públicos (Bueno, 2009).
- b. Comunicação científica: por meio da divulgação da ciência e do conhecimento científico. Há aqui uma preocupação com o papel da ciência para o desenvolvimento da sociedade e da cidadania, característica das universidades públicas.
- c. Comunicação do Estado e/ou governamental: das instituições governamentais com o cidadão, na divulgação de serviços públicos, na prestação de contas, no estímulo à participação cidadã. Apesar das universidades públicas possuírem uma autonomia administrativa, ainda estão vinculadas ao Ministério da Educação, respondendo a políticas públicas educacionais do Estado.
- d. Comunicação política: com o objetivo de promover atores políticos, dentro ou fora de campanhas eleitorais.
- e. Comunicação comunitária e/ou alternativa: realizada por organizações comunitárias e movimentos populares com o objetivo de mobilização social.

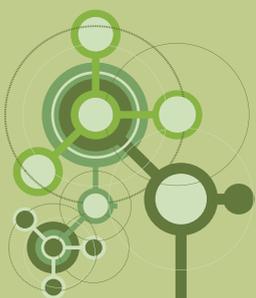
Na proposição de Brandão (2012), conseguimos enxergar o papel da comunicação das universidades públicas, principalmente no que diz respeito à comunicação institucional, do Estado e científica. No contexto da sociedade de plataformas, as instituições públicas são desafiadas a repensar as estratégias e os objetivos de sua comunicação, para disputar espaço e atenção nas mídias digitais, produzindo conteúdos que geram engajamento e viralidade.

De acordo com o estudo bibliométrico realizado por Massuchin *et al.* (2023), as pesquisas acerca da comunicação pública se centram, de forma preponderante, no papel do Estado, na relação entre comunicação pública e institucional, na radiodifusão, na divulgação científica (incluindo saúde e direito à informação) e na transparência. Apesar da observação empírica de como instituições públicas utilizam-se de formatos e linguagens de apelo emocional em sua comunicação, ainda há poucos estudos acadêmicos que enfatizam essa estratégia. Propomos, então, este viés, para estudar a comunicação pública a partir da virada emocional da comunicação e da sociedade de plataformas.

ESTRATÉGIAS AFETIVAS DE COMUNICAÇÃO

Estratégia é um conceito criado durante as guerras entre povos e nações, mas que foi adaptado ao longo dos anos para outros tipos de disputas: econômicas, empresariais, midiáticas, por atenção e legitimação. Normalmente é pensada do ponto de vista da razão, mas, Sodré (2006) aponta para a necessidade de também pensar a dimensão do sensível nas estratégias de comunicação. Para o autor, a comunicação enquanto processo de informação intensificado pelas tecnologias faz com que a superabundância informacional e a racionalidade funcional dominem a interação. Isso suscita um problema de compreensão e de vínculo, que pode ser equilibrado pelo uso da emoção e do sensível.

Quando o cidadão se encontra saturado de estímulos sensoriais e informacionais, “a captura, a mobilização e o direcionamento da atenção tornam-se requisitos fundamentais para o sucesso [...]” (Bentes, 2019, p. 222). Para a autora, o valor da informação está atrelado à captação da atenção, por isso o mercado busca, cada vez mais, desenvolver estratégias persuasivas para captar a atenção do usuário por mais tempo em um ambiente com excesso de informação. Wahl-Joergensen (2018) chama de economia emocional este movimento em que a atenção e o engajamento emocional dos usuários nas plataformas digitais



apresentam valor econômico. A arquitetura das plataformas sociais, voltadas para comentar, curtir e reagir aos conteúdos e a curadoria algorítmica são formas de “monetizar a positividade e mercantilizar o trabalho emocional dos usuários” (Wahl-Jorgensen, 2018, p. 147, tradução nossa). Nessa disputa por atenção e engajamento, tanto os discursos midiáticos quanto os propagandistas podem empregar duas visadas principais: a de fazer saber pura e simplesmente (informação, logos do discurso) e a de fazer sentir (captação) (Charaudeau, 2010). A captação satisfaz o princípio da emoção (*pathos*), quando o orador utiliza seu *ethos* para encenar a informação com apelos emocionais que tocam as crenças dos interlocutores.

Scroferneker e Gomes (2019) nomeiam como discurso de provocação do afeto a estratégia de marcas e empresas que focam nas emoções e nos sentimentos (*pathos*) para atrair a atenção de seus públicos. Mateus (2019) retoma a virada emocional dos estudos de comunicação para ultrapassar essa dicotomia entre razão e emoção nas estratégias de comunicação, considerando uma “persuasão emocional”.

O autor sistematiza alguns elementos que levam o discurso para além da persuasão lógico-argumentativa:

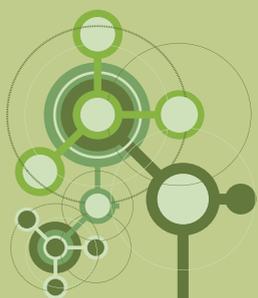
- a. Sugestionabilidade: buscar influenciar o poder de escolha do auditório de forma discreta com chamadas para a ação. “É especialmente importante nos processos emocionais de influência – como a publicidade – na medida em que a sugestão tende a gerar uma resposta automática a um estímulo” (Mateus, 2019, p. 133).
- b. Satisfação de necessidades e desejos do auditório: falar o que o público quer ouvir, principalmente em relação à autoestima e ao status social.
- c. Efeitos emocionais relativos ao orador: destacar seus pontos positivos, seu *ethos* (credibilidade), sem prescindir da cortesia e da sinceridade.
- d. Linguagem figurada, adjetivada e conotativa: usar a linguagem para estimular a aprovação do discurso.

A persuasão também é citada por Hallahan *et al.* (2007) e Ruão (2020), que defendem que a comunicação estratégica implica influência sobre o receptor da mensagem, processo de criação de significado. Estratégias que tocam a emoção e a crença dos interlocutores se fazem cada vez mais necessárias em um ambiente discursivo regido por algoritmos que fazem a seleção e a modulação das informações que consumimos.

Apesar das dificuldades e desafios apresentados pela dataficação, mercantilização, seleção e moderação de dados, pela superabundância de informação e pela disputa constante por atenção dos usuários, as mídias sociais também podem facilitar a mobilização de públicos conectados (Papacharissi, 2015; Wahl-Jorgensen, 2018). Para as autoras, é possível persuadir e transmitir afetos por meio das mídias digitais, de forma a cultivar sentimentos, emoções, pensamentos, atitudes e comportamentos subsequentes nos públicos.

Neste caso, consideramos, como Ahmed (2004), que os afetos são mais genéricos, sendo possível deixar-se afetar pelo mundo e pelos discursos. As emoções vão além, corroboram a concentração de afetos em relação a algum objeto particular, demandando algum tipo de ação ou reação. “As emoções são relacionais: envolvem (re)ações ou relações de ‘aproximação’ ou ‘afastamento’ em relação a tais objetos” (Ahmed, 2004, p.8, tradução nossa).

Seria a mobilização de afetos através do discurso uma forma de captar as emoções do público para uma ação de engajamento e defesa das universidades públicas na sociedade de plataformas? É com o objetivo de responder a essa questão que propomos o seguinte estudo exploratório junto às universidades federais brasileiras.



ANÁLISE DO DISCURSO E ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS BRASILEIRAS

Analizamos, neste artigo, as estratégias de comunicação por trás do discurso das 27 universidades públicas federais representantes de cada estado brasileiro em seus perfis oficiais no *Instagram*². Para isso, realizamos uma leitura exploratória dos últimos 100 *posts*³ (considerando imagens, vídeos, legendas e *hashtags*) no *feed* de cada instituição. Optou-se pela análise retórica do discurso (Charaudeau 2010; Mateus, 2018, 2019) para exemplificar a mobilização de emoções e afetos no discurso dessas instituições públicas.

Buscamos avaliar formas emotivas do discurso persuasivo (Mateus, 2019) acionadas: sugestibilidade, linguagem figurativa, satisfação do auditório e efeitos emocionais do orador. Bem como identificar quais universidades mais mobilizam emoções e afetos para um posterior aprofundamento desta pesquisa.

Iniciamos pela mobilização do *pathos* (Charaudeau, 2010) por meio da *Satisfação das necessidades do auditório* (Mateus, 2019). Identificamos o *protagonismo* de estudantes e servidores, pertencimento e orgulho de fazer parte da instituição. As Universidades Federais do Rio Grande do Sul (UFRGS) e do Sergipe (UFS) valorizam os projetos e talentos dos estudantes, colocando-os em evidência nas fotos e menções na legenda (Figuras 1 e 2). Já a Universidade Federal do Ceará (UFC) valoriza a conquista de uma servidora (Figura 3).

Figura 1: *Post* da UFRGS publicado em 4/3/2024



Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @ufrgsnoticias

2 Escolhemos o *Instagram* para este estudo por ser a terceira mídia social mais utilizada pelos brasileiros em 2023, logo atrás do *WhatsApp* e *YouTube* (dados do portal de tecnologia TechTudo. Disponível em: <https://www.techtudo.com.br/listas/2023/07/qual-a-rede-social-mais-usada-em-2023-a-resposta-vai-te-surpreender-edapps.ghtml>. Acesso em: 5 dez. 2023). E, também, por ser uma mídia que permite diferentes formatos como fotos, vídeos, *cards*, carrosséis, além de recursos textuais de legendas, *emojis* e *hashtags*.

3 Postados até o dia 12 de março de 2024, data de coleta e análise.

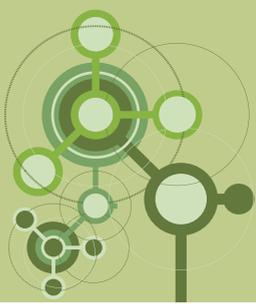


Figura 2: Post da UFS publicado em 8/3/2024



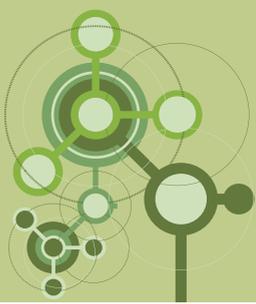
Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @ufsoficial

Figura 3: Post da UFC publicado em 11/3/2024



Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @ufcinforma

Esse recurso de protagonismo é muito utilizado nas mídias sociais, pois as pessoas querem ver a si mesmas e compartilham mais discursos com os quais se identificam. Ao mobilizarem esse protagonismo, as universidades também abordam como *logos* do discurso (Charaudeau, 2010) a *comunicação científica* (Brandão, 2012), divulgando projetos de pesquisa da comunidade acadêmica.



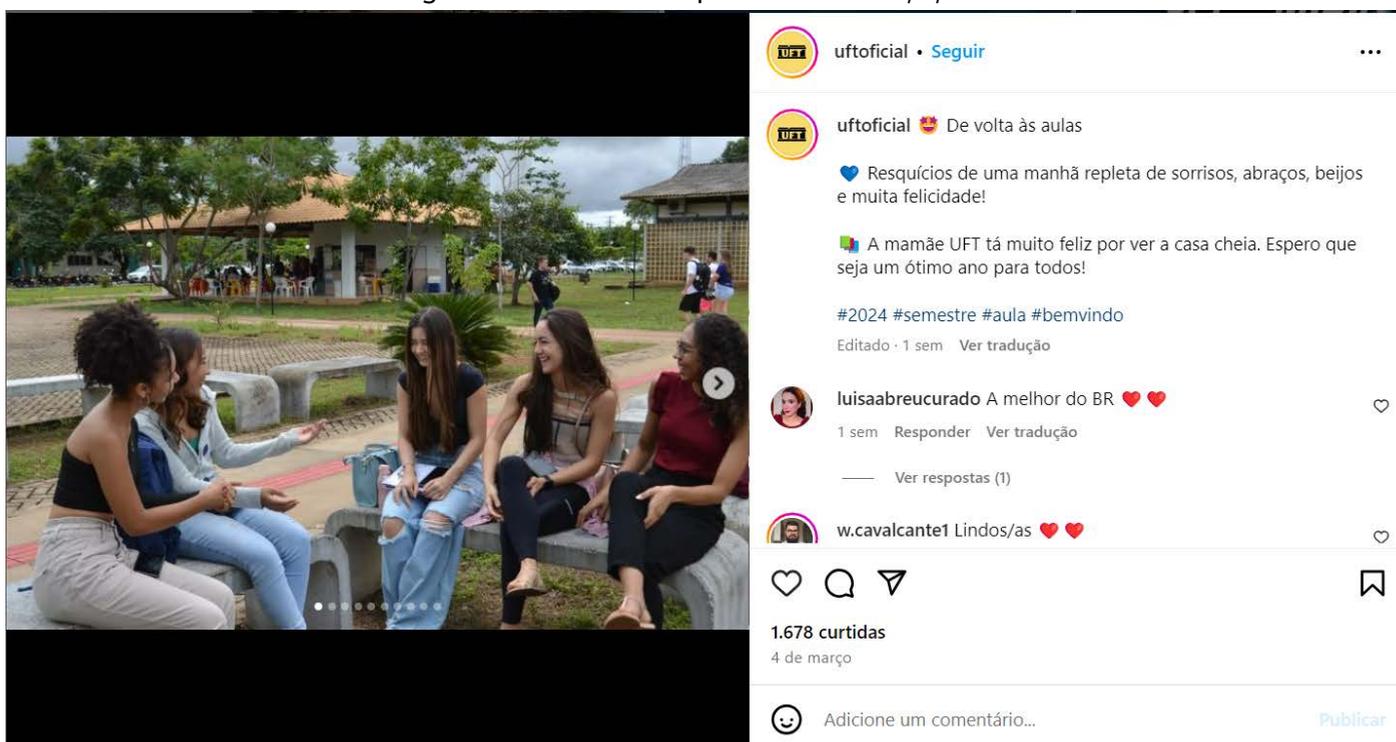
As formas afetivas de *pertencimento* à comunidade acadêmica e de *acolhimento* na volta às aulas podem ser observadas nos *posts* das Universidades Federais de Mato Grosso do Sul (UFMS) e de Tocantins (UFT) (Figuras 4 e 5). Esse sentimento coletivo aproxima e mobiliza o que Papacharissi (2015) chama de públicos afetivos. O *orgulho* da instituição também mobiliza coletivamente esses públicos e é acionado pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), com a frase “Orgulho de ser UFMA”, e Universidade Federal da Bahia (UFBA), com a chamada “Sou UFBA, sou nota 5” (Figuras 6 e 7). Além da captação dessas emoções, os exemplos abordam uma *comunicação institucional* (Brandão, 2012), demonstrando as atividades e eventos de recepção de calouros (Figuras 4 e 5), e de comunicação do Estado (Brandão, 2012), ao anunciar o credenciamento junto ao Ministério de Educação (Figura 7). O *post* da UFMA aborda como *logos* do discurso (Charaudeau, 2010) a *comunicação pública da ciência* (Brandão, 2012), ao descrever a pesquisa realizada pelo professor e arqueólogo Alexandre Navarro (Figura 6).

Figura 4: *Post* da UFMS publicado em 5/3/2024



Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @ufmsocial

Figura 5: *Post* da UFT publicado em 4/3/2024



Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @uftoficial

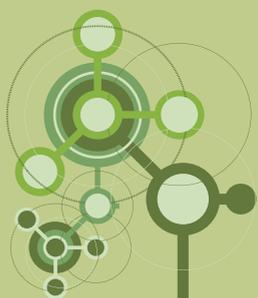


Figura 6: Post da UFMA publicado em 29/2/2024



Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @ufmaoficial

Figura 7: Post da UFBA publicado em 21/8/2023



Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @ufbaempauta

Analisando a mobilização dos *Efeitos emocionais do orador (ethos)* (Charaudeau, 2010; Mateus, 2019), percebemos a *promoção da instituição*, principalmente por meio da divulgação de bons resultados em *rankings* nacionais e internacionais, como nos exemplos das Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) (Figuras 8 e 9). A informação apresentada nas legendas também caracteriza a *perspectiva institucional da comunicação pública* (Brandão, 2012).

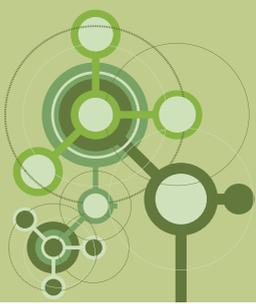


Figura 8: Post da UFSC publicado em 20/2/2024



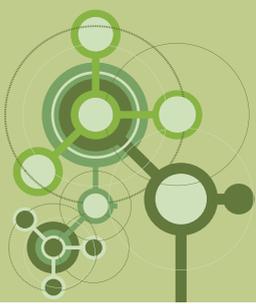
Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @universidadeufsc

Figura 9: Post da UFRN publicado em 28/2/2024



Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @ufrn.br

As universidades públicas também constroem seu *ethos* por meio do enaltecimento da *qualidade de suas instalações*, como fazem a Universidade de Brasília (UnB), divulgando sua biblioteca (Figura 10), e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), divulgando seu Espaço do Conhecimento (Figura 11). Nestes *posts*, também caracterizados como *comunicação pública institucional* (Brandão, 2012), observamos que os perfis das universidades utilizam o *collab*, ferramenta do *Instagram*, que permite a um mesmo conteúdo ser publicado por mais de um perfil em seu *feed*, de forma que os algoritmos gerem mais visualizações e engajamento.



Outros atributos do orador mobilizados pelas universidades públicas são a *inclusão* e a *diversidade*. A Universidade Federal do Amazonas (Ufam) aproveita o Dia da Visibilidade Trans para falar de suas políticas de gênero e nome social (Figure 12) e a Universidade de Rondônia (Unir) divulga seu sistema de cotas e ações afirmativas (Figura 13), conteúdos também caracterizados pelo *logos* (Charaudeau, 2010) de *comunicação pública institucional* (Brandão, 2012).

Figura 10: Post da UnB publicado em 9/3/2024



Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @unb_oficial

Figura 11: Post da UFMG publicado em 12/3/2024



Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @ufmg

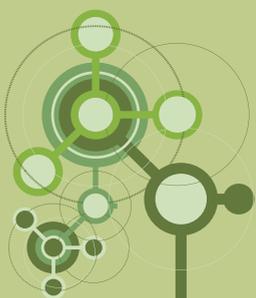


Figura 12: Post da Ufam publicado em 29/1/2024



Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @ufam_

Figura 13: Post da Unir publicado em 18/10/2023



Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @unir.rondonia

Por fim, a *responsabilidade socioambiental* também é mobilizada pelas instituições como parte de seu *ethos*. A Universidade Federal do Pará (UFPA) aborda um projeto de pesquisa sobre impactos ambientais (Figura 14), enquanto a Federal da Paraíba (UFPB) divulga um projeto de extensão em educação ambiental (Figura 15), demonstrando sua preocupação com a comunidade. Ambos os conteúdos se caracterizam pela *comunicação pública científica* (Brandão, 2012).

A linguagem *figurativa* abordada por Mateus (2019) é uma das formas emotivas de discurso mais comuns e mais estudadas na academia, principalmente a partir do humor e dos memes nas mídias sociais. A Universidade Federal de Goiás (UFG) faz muito uso deste recurso, replicando memes viralizados nas mídias, bem como criando conteúdo próprio sobre as situações engraçadas do cotidiano da universidade (Figura 16). A Universidade Federal do Paraná (UFPR) e a Universidade Federal do Acre (UFAC) também aderem à linguagem do humor para disputar atenção e engajamento no *Instagram* (Figuras 17 e 18).

Os *posts* que mobilizam o humor ou outras linguagens figuradas não necessariamente trazem informações de comunicação pública, porém, despertam a atenção e o engajamento do público, “treinando” os algoritmos da plataforma quanto aos demais conteúdos publicados nos perfis das instituições.

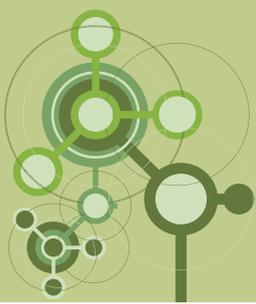


Figura 14: Post da UFPA publicado em 22/12/2023



Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @ufpa_oficial

Figura 15: Post da UFPB publicado em 15/2/2024



Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @ufpb_oficial

Figura 16: Post da UFG publicado em 6/3/2024



Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @ufg_oficial

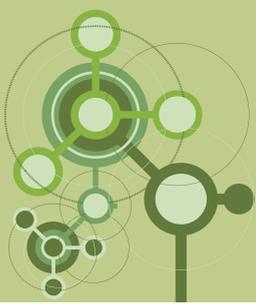


Figura 17: Post da UFPR publicado em 1/3/2024



Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @ufpr_oficial

Figura 18: Post da UFAC publicado em 20/12/2023



Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @ufac_oficial

A mobilização *pela cultura e pela arte* também são recorrentes nessas instituições, conforme exemplificado nos posts da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da UFS (Figuras 19 e 20).

Por fim, trazemos o acionamento do *apelo estético* por parte das universidades estudadas. Imagens belas e apelo estético são formas emotivas características do *Instagram*, mídia social que surgiu com o objetivo de compartilhar fotos bonitas e editadas por meio de filtros. A Universidade Federal do Piauí (UFPI) apresenta os *flamboyants* floridos do campus (Figura 21) e a Universidade Federal do Alagoas (Ufal) traz fotos conceituais de um de seus prédios (FIG. 22).

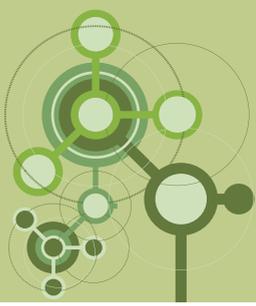
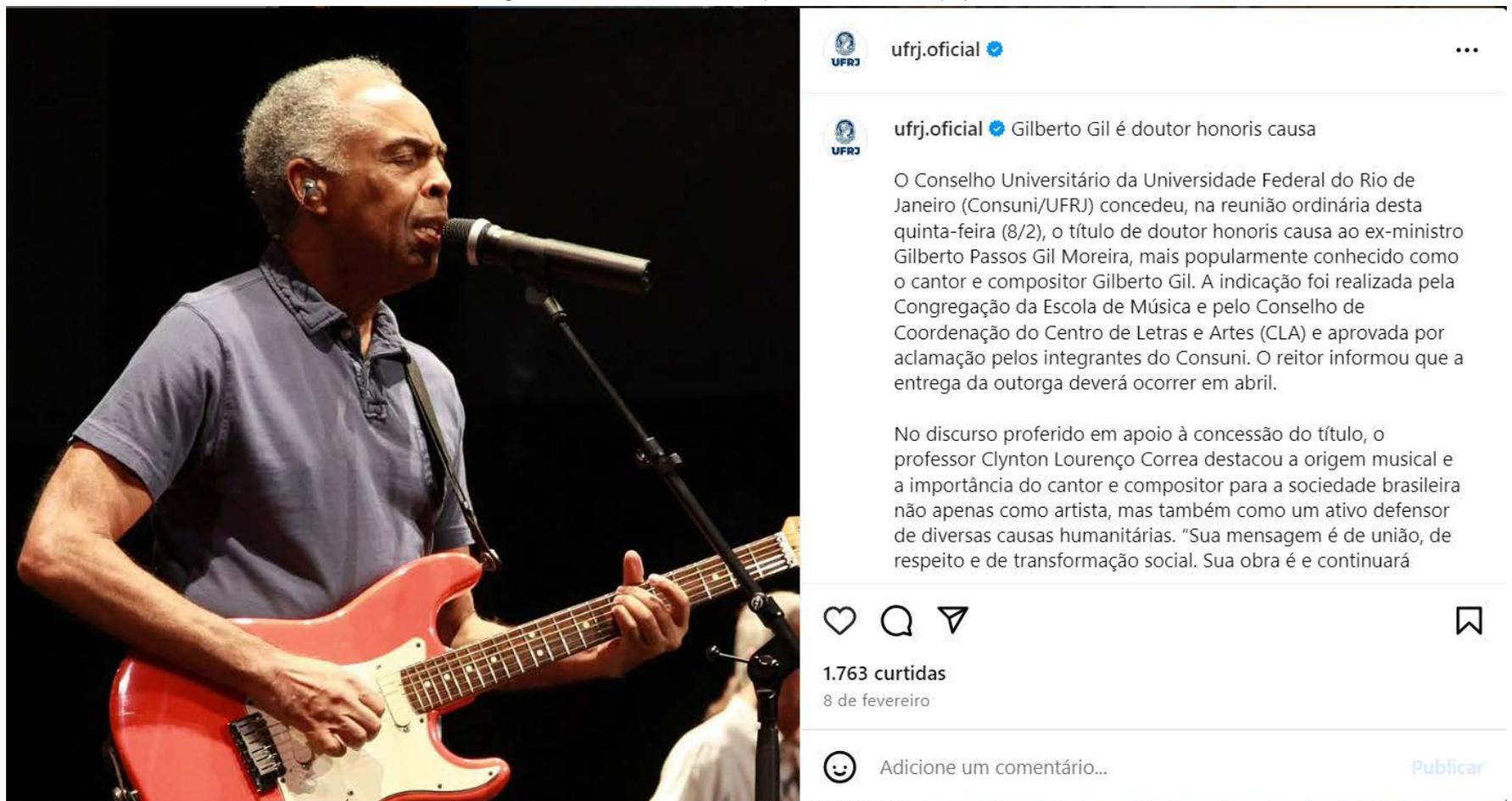


Figura 19: Post da UFRJ publicado em 8/2/2024



Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @ufrj.official

Figura 20: Post da UFS publicado em 23/2/2024



Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @ufsoficial

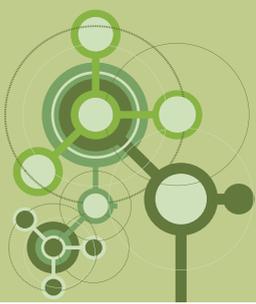
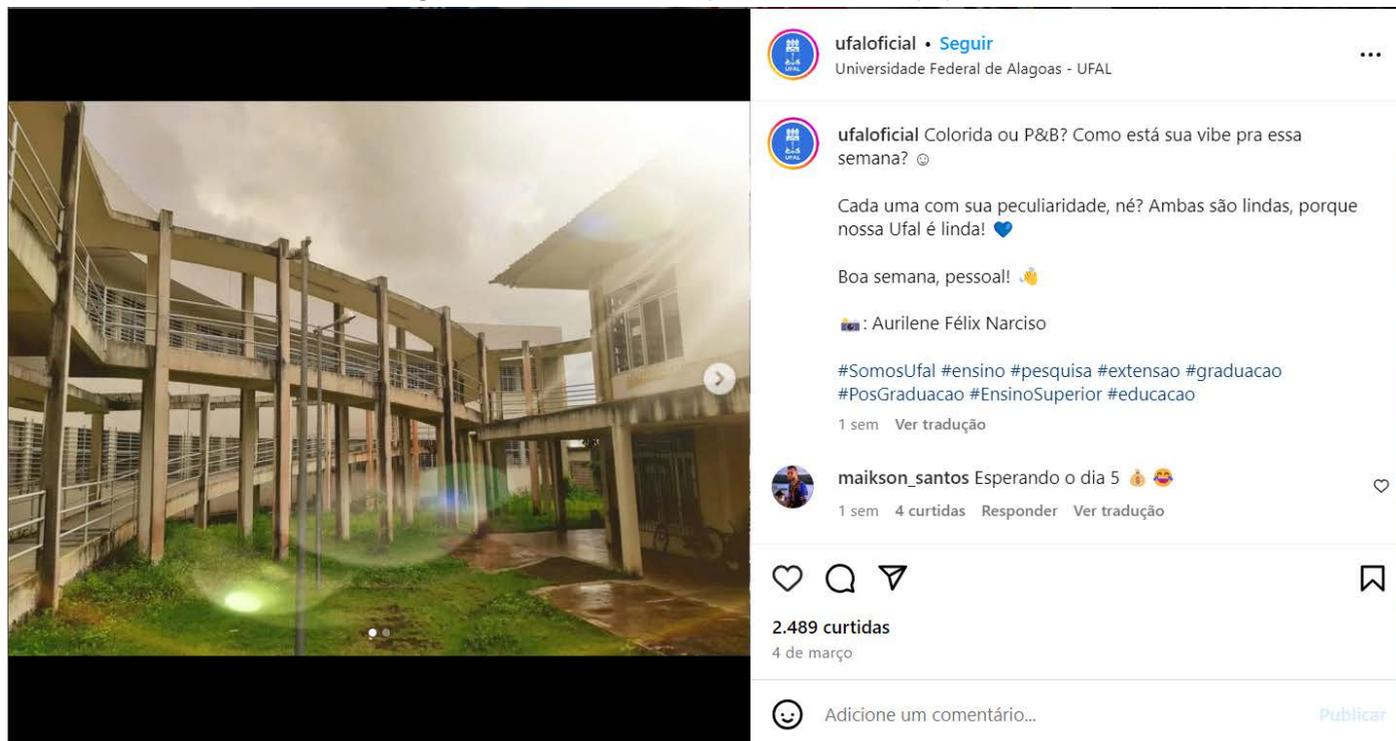


Figura 21: Post da UFPI publicado em 15/1/2024



Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @ufpi

Figura 22: Post da Ufal publicado em 4/3/2024



Fonte: Coletado em 12/3/2024 do perfil @ufaloficial

Ainda citamos a Sugestionabilidade (Mateus, 2019), inerente à arquitetura emocional (Wahl-Joergensen, 2018) das mídias sociais por meio dos botões gostar, compartilhar e dos algoritmos de seleção e recomendação (Van Dijck et al., 2018), que sugerem os conteúdos de acordo com o comportamento do usuário. Porém, ela também é acionada na legenda, por meio de chamadas de ação, como "comente aqui" (Figura 16).

De forma a sistematizar as emoções captadas nessa análise exploratória, apresentamos a Tabela 1. A partir dela, será possível aprofundar a análise discursiva nos perfis do *Instagram* das universidades públicas federais em estudos futuros.

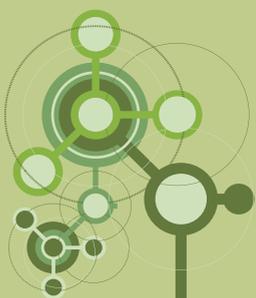


Tabela 1: Possíveis efeitos emocionais mobilizados na comunicação pública das universidades

Efeito emocional	Mobilização no discurso
<i>Pathos</i> /Satisfação de necessidades e desejos do auditório	Protagonismo de estudantes e servidores que aparecem nas fotos e vídeos, contando sobre seus projetos, pesquisas, prêmios recebidos.
	Pertencimento expresso a partir de imagens de turmas e grupos reunidos, calouros, volta às aulas.
	Chamadas e <i>hashtags</i> que expressam orgulho da instituição.
<i>Ethos</i> /Efeitos emocionais relativos ao orador	Divulgação de <i>rankings</i> e qualidades que promovem a excelência da instituição.
	Excelência de infraestrutura a partir de imagens do espaço físico.
	Ações de responsabilidade ambiental.
	Inclusão e diversidade por meio da defesa de causas indígenas, raciais, LGBTQIAPN+, ...
Linguagem figurada, adjetivada e conotativa	Humor por meio de memes, GIFs, vídeos engraçados sobre serviços ou situações do dia a dia da instituição.
	Uso de elementos estéticos, fotos e vídeos conceituais sem caráter noticioso.
	Ícones de arte e cultura.
Sugestionabilidade	A partir de chamadas de ação para curtir, comentar ou compartilhar o conteúdo.

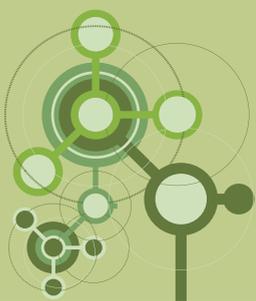
Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

Pela análise, as universidades que mais mobilizam afetos na sua comunicação são a UFSC e a UFG, principalmente nos aspectos de protagonismo de estudantes e servidores, orgulho da instituição (*pathos*) e conteúdo de humor, inclusive fazendo uso de memes populares. Já a UFPA se destaca na responsabilidade social e ambiental e na vocação para a extensão (*ethos*).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse cenário de disputas por espaço, visibilidade, credibilidade e engajamento nas plataformas, a comunicação estratégica se torna ainda mais persuasiva e mobilizadora de afetos e emoções. Observamos empiricamente que algumas instituições públicas já fazem uso de formatos e linguagens de apelo emocional em sua comunicação com o cidadão, principalmente a partir das mídias sociais, mas encontramos poucos estudos acadêmicos que enfatizem a estratégia sensível por trás dessas ações na comunicação pública.

A análise discursiva apresentada neste artigo traz algumas pistas sobre estratégias afetivas e de captação da emoção (Charaudeau, 2010) na comunicação pública das principais universidades federais brasileiras na plataforma *Instagram*.



Observamos que as instituições públicas usam estratégias comunicativas de captação da emoção (Charaudeau, 2010) e formas emotivas do discurso persuasivo (Mateus, 2019), gerando mais engajamento e ativando a seleção e personalização das plataformas (Van Dijck *et al.*, 2018) para entregar mais conteúdo relevante de interesse público a um número maior de pessoas. Ao fazer essa inferência, consideramos que os serviços prestados e o conhecimento produzido por essas instituições, principalmente pelas universidades, são temas de interesse público (Brandão, 2012) e deveriam ser priorizados pelas plataformas.

A partir da análise, identificamos a mobilização de formas afetivas em torno do orador, ou seja, do *ethos* da própria instituição, como: promoção da instituição e da excelência de sua infraestrutura e serviços, seu compromisso com a diversidade, com a inclusão e com outras causas socioambientais. Também exemplificamos a captação de emoções que buscam atender as necessidades afetivas do auditório (*pathos*), ou seja, da comunidade acadêmica presente no *Instagram*, tais como: protagonismo de servidores e estudantes, pertencimento e orgulho da universidade. Ainda identificamos o uso de linguagem figurativa: arte, cultura, apelo estético e, principalmente, humor.

Ao mobilizar esses afetos e dramatizar seu discurso, as universidades não deixam de entregar informações de interesse público (*logos*), principalmente em suas perspectivas institucional e científica. Nos propomos a olhar mais para essas estratégias e repensar a prática e os estudos sobre comunicação pública para além da visada da informação (Charaudeau, 2010), divulgação, transparência e cidadania, características já consolidadas na teoria e na prática.

No decorrer da pesquisa em andamento, pretendemos aprofundar esta análise discursiva, introduzindo elementos característicos do discurso digital. Dessa forma, acredita-se ser possível fazer mais inferências sobre os desafios da comunicação pública na disputa por espaço e atenção na sociedade de plataformas.

REFERÊNCIAS

AHMED, Sara. *The cultural politics of emotion*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2004.

BENTES, Anna. A gestão algorítmica da atenção: engancha, conhecer e persuadir. *In*: POLIDO, Fabrício; ANJOS, Lucas; BRANDÃO, Luíza. (orgs.). *Políticas, Internet e Sociedade*. Belo Horizonte: Instituto de Referência em Internet e Sociedade, 2019. p.222-234.

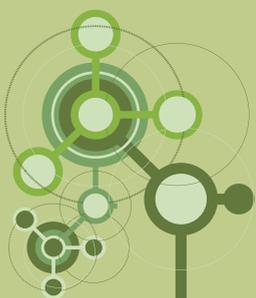
BLUMLER, Jay G.; COLEMAN, Stephen. Democracy and the Media – revisited. *Javnost – The Public*, London, v.22, n.2, 2015. doi: <https://doi.org/10.1080/13183222.2015.1041226>

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. *In*: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. Barueri: Atlas, 2012. p.1-34.

BUENO, Wilson da Costa. *Comunicação empresarial: políticas e estratégias*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CHARAUDEAU, Patrick. O discurso propagandista: uma tipologia. *In* MACHADO, Ida Lucis; MELLO, Renato de (orgs.). *Análises do discurso hoje*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2010. p.57-78

COSTA, Vinícius de Paiva; MACHADO, Júlia Robertha Rosa; STASIAK, Daiana. Comunicação pública no Instagram: uso de memes em informações oficiais. *In*: Anais XXI Congresso de Ciências da Comunicação na Região Centro-Oeste, 2019, Goiânia. *Anais...* São Paulo: Intercom, 2019.



ESTEVES, João Pissarra. *Sociologia da Comunicação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FEENBERG, Andrew. The Internet as a network, world, coconstruction, and mode of governance. *The Information Society Journal*, London, v.35, n.4, p.229-243, 2019. doi: <https://doi.org/10.1080/01972243.2019.1617211>

HALLAHAN, Kirk; HOLTZHAUSEN, Derina; VAN RULER, Betteke; VERČIČ, Dejan; SRIRAMESH, Krishnamurthy. Defining strategic communication. *International Journal of Strategic Communication*, London, v.1, n.1, p.3-35, 2007. doi: <https://doi.org/10.1080/15531180701285244>

HENRIQUES, Márcio Simeone; SANT'ANA, Lidiane Ferreira. A construção da proximidade na comunicação pública: mídia social e a ruptura da impessoalidade. *Organicom*, São Paulo, v.2, n.22, p.92-102, 2015.

MASSUCHIN, Michele Goulart; QUADROS, Claudia Irene de; IOSCOTE, Fabia Cristiane; OLIVEIRA, Paula Andressa de. Comunicação pública na teoria e na empiria: aspectos da produção científica brasileira recente. In: Anais do 32º Encontro Anual da Compós, São Paulo. *Anais eletrônicos...* Campinas: Galoá, 2023. Disponível em: <<https://proceedings.science/compos/compos-2023/trabalhos/comunicacao-publica-na-teoria-e-na-empiria-aspectos-da-producao-cientifica-brasi?lang=pt-br>>. Acesso em: 16 mar. 2024.

MATEUS, Samuel. *Introdução à Retórica no Séc. XXI*. Covilhã: Universidade Beira Interior, 2018.

MATEUS, Samuel. Formas emotivas do discurso persuasivo. *Media & Jornalismo*, Lisboa, v.19, n.34, p.127-141, 2019. doi: https://doi.org/10.14195/2183-5462_34_9

PAPACHARISSI, Zizi. *Affective Publics: Sentiment, Technology, and Politics*, New York: Oxford University Press, 2015.

RUÃO, Teresa. A Comunicação Enquanto Estratégica. In: Félix, Joana d'Arc Bicalho. (org.). *Comunicação Estratégica e Integrada: a visão de renomados autores de 5 países*. [S.l.]: Rede Integrada, 2020. p.27-39.

SCROFERNEKER, Cleusa Maria Andrade; GOMES, Luciana Buksztejn. A provocação do afeto como estratégia discursiva organizacional. *Revista Comunicare*, São Paulo, v.19, n.2, p.64-81, 2019.

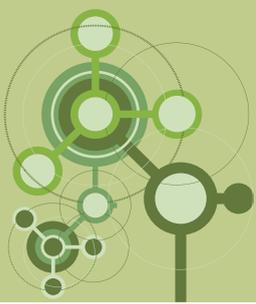
SODRÉ, Muniz. *As estratégias sensíveis: afeto, mídia e política*. Petrópolis: Vozes, 2006.

VAN DIJCK, José; POELL, Thomas; DE WALL, Martjin. *The Platform Society: public values in a connective world*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

WAHL-JORGENSEN, Karin. *Emotions, Media and Politics*. Cambridge: Polity Press, 2018.

ZÉMOR, Pierre. Como anda a comunicação pública? *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v.60, n.2, p.189-195, 2009.

Artigo recebido em 26.04.2024 e aprovado em 22.07.2024



Desafios e aprendizados da comunicação pública na pandemia de COVID-19: o caso de uma instituição do Estado Português¹

Challenges and lessons learned from public communication during the COVID-19 pandemic: the case of a Portuguese state institution

Desafíos y lecciones aprendidas de la comunicación pública em la pandemia de COVID-19: el caso de una institución estatal portuguesa



Cristiane d'Avila Lyra Almeida

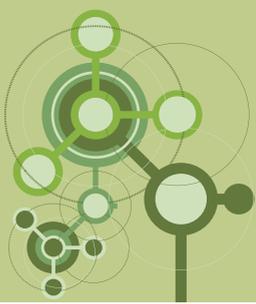
- Doutora em Letras, jornalista da Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz.
- E-mail: cristiane.davila@fiocruz.br



Adriana Cavalcanti de Aguiar

- Doutora em Medicina, professora do Programa de Pós-graduação em Informação e Comunicação em Saúde (PPGICS/ICICT/Fiocruz).
- E-mail: adriana.aguiar@post.harvard.edu

¹ Resultado parcial da pesquisa de pós-doutorado de Cristiane d'Avila Lyra Almeida realizada no Departamento de Filosofia, Comunicação e Informação da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Portugal, em 2022, sob a supervisão do Dr. João José Figueira da Silva, jornalista, professor e pesquisador do Centro de Estudos Interdisciplinares (CEIS 20) da Universidade de Coimbra.



RESUMO

Estudo de caso qualitativo sobre as ações comunicacionais do Estado português expressas nas iniciativas do Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge (INSA, Ministério da Saúde de Portugal), em resposta à pandemia de COVID-19 (anos 2020 a 2022). Pesquisa exploratória por meio de análise documental e entrevistas semiestruturadas aponta como a comunicação exercida em contexto de infodemia e desinfodemia promoveu a aproximação desta instituição científica com outras instâncias do poder público e da sociedade civil, e avançou na direção de uma comunicação pública da ciência voltada ao diálogo e fortalecimento da cidadania.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO PÚBLICA • COMUNICAÇÃO PÚBLICA DA CIÊNCIA • COVID-19 • PORTUGAL • INFODEMIA • DESINFODEMIA.

ABSTRACT

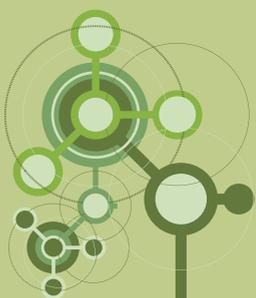
This is a qualitative case study on the communication actions of the Portuguese state expressed in initiatives of *Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge* (INSA, Portuguese Ministry of Health) in response to the COVID-19 pandemic (from 2020 to 2022). Its exploratory research employed documentary analysis and semi-structured interviews indicates how communication practices carried out in the context of infodemic and disinfodemic addressed this scientific institution with other public instances and the civil society and advanced public communication of science guided toward dialogue and the strengthening of citizenship.

KEYWORDS: PUBLIC COMMUNICATION • PUBLIC COMMUNICATION OF SCIENCE • COVID-19 • PORTUGAL • INFODEMIC • DISINFODEMIC.

RESUMEN

Este estudio cualitativo analiza las acciones de comunicación del Estado portugués expresadas en las iniciativas del Instituto Nacional de Salud Doctor Ricardo Jorge (INSA, Ministerio de Salud de Portugal), en respuesta a la pandemia de la COVID-19 (años 2020 a 2022). La investigación exploratoria utiliza un análisis documental y entrevistas semiestructuradas para explorar cómo la comunicación realizada en el contexto de infodemia y desinfodemia promovió el acercamiento de esta institución científica a otras instancias del poder público y de la sociedad civil, y avanzó hacia una comunicación pública de la ciencia orientada al diálogo y fortalecimiento de la ciudadanía.

PALABRAS CLAVE: COMUNICACIÓN PÚBLICA • COMUNICACIÓN PÚBLICA DE LA CIENCIA • COVID-19 • PORTUGAL • INFODEMIA • DESINFODEMIA.



INTRODUÇÃO

“Nós não estamos lutando apenas contra uma epidemia, nós estamos lutando contra uma infodemia” (na tradução livre do inglês), alertou o Diretor-Geral Tedros Adhanom Ghebreyesus, na Conferência de Segurança da Organização Mundial da Saúde (OMS), em Munique, em fevereiro de 2020 (Zarocostas, 2020). Seu pronunciamento, além de nomear o volume exponencial de informações circulantes, suscitava uma provocação a gestores de políticas de comunicação e comunicadores de instituições científicas e de saúde pública, além de antecipar a pertinência de investigações sobre possíveis respostas institucionais à desafiadora crise sanitária que despontava.

Com o objetivo de apurar as ações de comunicação realizadas e o aprendizado institucional derivado da pandemia em Portugal, voltamo-nos aqui para as ações e percepções de profissionais do Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge (INSA). O INSA, fundado em 1899, atua como laboratório nacional de referência e observatório nacional de saúde, vinculado ao Ministério da Saúde e ao Serviço Nacional de Saúde (SNS) de Portugal. Suas atribuições incluem realizar “atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, coordenar a avaliação da qualidade laboratorial do país, difundir a cultura científica, fomentar a capacitação e formação e assegurar a prestação de serviços nos referidos domínios”². Com a decretação da pandemia em março de 2020 pela OMS, coube ao INSA fornecer à imprensa, às Forças Armadas, aos dirigentes políticos e aos agentes públicos e privados de saúde informações técnico-científicas sobre monitoramento, vigilância e sequenciamento do genoma do Sars-CoV-2 (INSA, 2020).

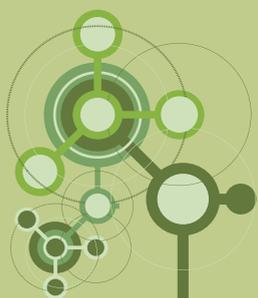
Apesar do colapso de sistemas de saúde em várias partes do mundo, já no início da pandemia despontavam países que demonstravam atitude responsável para com a saúde coletiva, buscando articular ações de governo e de instituições de ciência e saúde pública com a grande mídia. Conforme apontavam o boletim digital *Our World in Data* e o documento *COVID-19: Make it the Last Pandemic* (Mathieu *et al.*, 2021), do Painel Independente da OMS, países com bons resultados no enfrentamento da pandemia reconheceram prontamente a ameaça e estabeleceram ações abrangentes, beneficiando-se de informações provenientes daquelas áreas onde a crise sanitária já estava estabelecida.

De fato, houve países que privilegiaram o direito à informação sobre as medidas de prevenção e mitigação da crise. Segundo o “Relatório Global de Expressão 2020/2021: o estágio da liberdade de expressão ao redor do mundo” (Artigo19, 2021), apesar dos inúmeros casos de “ambientes de expressão rígidos, atitudes isolacionistas, governos populistas hostis ao jornalismo e à ciência e erosão do engajamento e da confiança multilaterais” (McKew, 2021, p.8), entre 161 países classificados por categoria de expressão³, em 2022 Portugal ficou em 8º lugar no ranking das “10 melhores pontuações” (*The Global Expression Report*, 2022, p.7). O investimento na divulgação de informações qualificadas para evitar o pânico e a promoção de ações de proteção ante a gravidade do contexto levou o país a ser classificado como “aberto”, ficando abaixo apenas de Dinamarca, Suíça, Suécia, Noruega, Estônia, Finlândia e Irlanda.

É sabido que as respostas institucionais consequentes à decretação da pandemia variaram muito de país para país. Em outro momento (d’Avila; Cavalcanti de Aguiar, 2024), analisamos as ações de comunicação em contexto brasileiro através das

² Disponível em: <https://www.insa.min-saude.pt/category/institucional/missao-e-atribuicoes/>. Acesso em: 01 mar. 2024.

³ A métrica do relatório (GxR) é baseada em 25 indicadores e pontua os 161 países analisados por “categoria de expressão” (em crise; altamente restrito; restrito; pouco restrito; aberto) e “níveis de expressão” (protestos de rua; postagens em redes sociais; direito à informação; direito de manifestar dissidência política; organizar-se, contestar ou fazer humor; direito de expressar-se sem medo de assédio; repercussões legais ou violência). Os autores explicam que a GxR mensura o nível de direito de expressão dos jornalistas e da sociedade civil; o espaço disponível para que indivíduos e membros de organizações possam se expressar e se comunicar; e a liberdade individual para postar na internet, protestar, pesquisar e acessar as informações necessárias para participar da sociedade e responsabilizar aqueles que detêm o poder.



percepções de responsáveis pela comunicação na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz; Ministério da Saúde). Considerando o contexto de polarização vivenciado nos dois primeiros anos da emergência sanitária no Brasil, buscamos apurar, na perspectiva da comunicação pública, os desafios e elementos de aprendizado institucional, bem como compreender as possibilidades e os limites da comunicação da Fiocruz em contexto de desinfodemia e crise política.

No caso do INSA, instituição de saúde pública voltada ao monitoramento de agravos e à vigilância epidemiológica, na pandemia do coronavírus, a comunicação com os pares e a sociedade foi centrada na publicação de notícias, *press releases* e notas oficiais em seu *website*. As publicações⁴ indicavam que o Instituto buscava dar visibilidade às ações realizadas e municiar as autoridades governamentais, da saúde e a imprensa local de dados científicos que auxiliassem na condução das medidas sanitárias. Nossa premissa é que a comunicação pública exercida em contexto de infodemia (OPAS, 2020) e desinfodemia (Unesco, 2020) favoreceu o adequado enfrentamento da COVID-19 em Portugal, angariou a confiança da sociedade nas instituições de saúde (incluído o INSA) e agregou legitimidade aos cientistas e aos profissionais de saúde, impactando positivamente a resposta do país à crise⁵. Na sequência, abordaremos os conceitos citados, de modo a balizar a análise das ações do Estado português mediadas pelo Instituto.

REFERENCIAL TEÓRICO

Comunicação Pública

Confrontando interesses privados, de mercado, corporativos, promocionais e tipicamente comerciais, Duarte (2009) aborda a comunicação pública à luz do conceito de 'interesse público', numa perspectiva dialógica. A CP⁶ "coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável" (Duarte, 2009, p.61). Segundo Duarte, a expressão está associada ao esforço de melhorar a vida das pessoas pela comunicação, a partir do ponto de vista do cidadão, compreendido como sujeito, não apenas como consumidor, eleitor ou usuário.

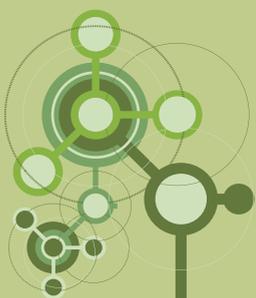
Para tal, as instituições científicas e os cientistas devem ampliar a capacidade de comunicação das pesquisas produzidas, suas aplicações, implicações e controvérsias para além de seus pares (Castelfranchi; Fazio, 2021). Como antídoto à desinformação, ao aparelho de Estado cabe dialogar com os mais diversos atores sociais, municiar a sociedade e os formuladores de políticas públicas de informações, o que inclui desmistificar boatos e teorias conspiratórias que abalam a confiança na ciência. "A Comunicação Pública da Ciência e o fortalecimento da cultura científica são hoje um dever do Estado e das instituições de pesquisa e questão de cidadania", afirmam (Castelfranchi; Fazio, 2021, p.21).

Sendo assim, a produção e a difusão do conhecimento científico devem "incorporar preocupações sociais, políticas, econômicas e corporativas que ultrapassam os limites da ciência pura", buscando ampliar o escopo de interesses para incluir a "opinião pública, dos políticos, da sociedade organizada e, principalmente, da mídia" (Brandão, 2009, p.4). A autora entende que a CP é o processo de comunicação que se realiza na esfera pública "entre o Estado, o Governo e a Sociedade que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública do

4 Entre os meses de março de 2020 e março de 2022, o Setor de Comunicação, Marketing e Relações Externas do INSA publicou 231 notícias e 41 comunicados à imprensa em seu website.

5 Dados do *Our World In Data* confirmam o bom desempenho de Portugal quanto ao número de casos confirmados de COVID-19, comparativamente aos demais países do mundo. Disponível em: https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer?tab=map&facet=none&country=~OWID_WRL&Interval=Cumulative&Relative+to+Population=false&Color+by+test+positivity=false&Metric=Confirmed+cases Acesso em: 09 abr. 2024.

6 Optamos pela abreviação CP (comunicação pública) para evitar a excessiva repetição do termo.



país' (Brandão, 2009, p. 31). Compondo a prática do exercício da cidadania em contexto de disputas de interesses, a comunicação pública da ciência demanda novas competências para o mundo acadêmico na esfera pública.

Infodemia e desinfodemia

Os conceitos de infodemia e desinfodemia são recentes. Em 2020, logo após a declaração da pandemia de COVID-19, a Organização Mundial da Saúde (OMS), por meio de seu Programa de Comunicação de Risco em Emergência Sanitária, lançou a plataforma Rede de Informações da OMS sobre Epidemias (EPI-WIN, na sigla em inglês), para “oferecer a todos o acesso a recomendações e informações atuais, precisas, fáceis de entender e provenientes de fontes confiáveis sobre eventos de saúde pública e surtos” (WHO, 2023). A iniciativa reuniu diretrizes de um grupo interdisciplinar de especialistas para combater a infodemia, descrita como “excesso de informações, algumas precisas e outras não, que tornam difícil encontrar fontes idôneas e orientações confiáveis quando se precisa” (OPAS, 2020, p.2). Através de parcerias com influenciadores de internet e outros atores sociais, esta Rede organizou-se para controlar o que classificou como “tsunami” de informações, que propaga a desinformação, amplificada pela internet.

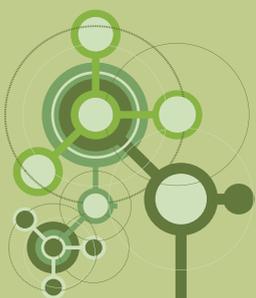
Somando esforços, a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco), reconhecendo a gravidade do contexto, lançou a campanha #CompartilheConhecimento, na qual publicou dois volumes de Resumos de Políticas (*policybriefs*) contra a desinformação (Posetti, Bontcheva, 2020). “Os impactos da desinformação relacionada à COVID-19 são mais mortais do que a desinformação sobre outros assuntos, como política e democracia. É por isso que esta pesquisa adotou o termo *desinfodemia* para descrever o problema” (Unesco, 2020), afirma a organização. Segundo as autoras, as inverdades ou meias-verdades sobre saúde pública propagadas na pandemia se assemelham à desinformação sobre outros temas, porém com uma diferença: atacam diretamente a ciência médica.

“Notícias falsas distorcem, manipulam e falsificam fatos para tornar o assunto mais surreal, bizarro, surpreendente e controverso, e esses aspectos motivam o compartilhamento pelos usuários” (Baptista; Gradim, 2020, p.13-14). Para estes autores, a rapidez e a facilidade com que conteúdos desinformativos são consumidos e compartilhados no ambiente on-line (auxiliados por algoritmos, filtros-bolha, influenciadores, robôs) e sua similaridade com as notícias reais podem explicar a infodemia e a desinfodemia sobre a COVID-19 de que trataram as instituições citadas.

Com estes conceitos balizadores, a questão que norteou esta pesquisa foi: como as ações comunicacionais do INSA na pandemia influenciaram sua relação com as diversas instâncias de poder e da sociedade civil. Subjacente à resposta a esta questão, buscamos compreender as consequências das iniciativas tomadas no contexto pandêmico para a prática da comunicação pública em Portugal.

METODOLOGIA

Pesquisa qualitativa de natureza exploratória, enfocou o recorte temporal de março de 2020 a março de 2022. A coleta de dados baseou-se em entrevistas presenciais a partir de roteiro semiestruturado, com lideranças que atuaram diretamente na comunicação institucional do INSA na pandemia. O estudo utilizou a Análise de Conteúdo (Bardin, 2015), que permite o estabelecimento de categorias analíticas (temas) para interpretação das mensagens contidas nas entrevistas. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com um dirigente, um pesquisador e um assessor de comunicação. As fontes foram sugeridas pelo chefe da assessoria de comunicação, em consultas sobre os profissionais que se destacaram na comunicação durante a crise sanitária.



As entrevistas presenciais tiveram a duração de aproximadamente 60 minutos e foram registradas por um gravador de voz digital. Os arquivos de áudio resultantes das entrevistas foram transcritos e doados e, atualmente, compõem o acervo de história oral da Fiocruz, sob a guarda do Departamento de Arquivo e Documentação da Casa de Oswaldo Cruz⁷.

As falas foram desmembradas em temas e reagrupadas em três categorias analíticas organizadoras do conteúdo – “Capacidade técnico-científica”; “Estratégia institucional”; e “Estruturas de comunicação”. Os principais achados são apresentados na sequência.

Subsidiariamente, analisamos relatórios, boletins e outros documentos de instituições de saúde pública portuguesas e notícias da imprensa de Portugal.

Este artigo resulta de projeto de pesquisa submetido e aprovado na Plataforma Brasil (Processo CAAE Nº 51984921.1.0000.5241), em cumprimento às exigências da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep) presentes na resolução do Conselho Nacional de Saúde 466/2012 e Capítulo IV da Resolução 251/97. Não foram exigidos Termo de Anuência Institucional (TAI) e Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) dos entrevistados do Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge. Foi acordada, com o assessor de comunicação do INSA, a divulgação das entrevistas e dos resultados da pesquisa.

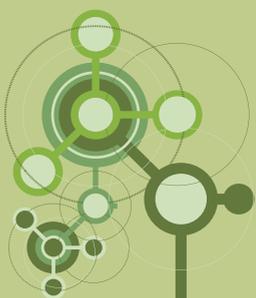
RESULTADOS

INSA na pandemia

Portugal registrou o primeiro caso de COVID-19 em 2 de março de 2020. Logo de início, as ações de preparação e resposta à pandemia foram integradas em uma cadeia de comando e controle de âmbito nacional, regional e local (unidades, centros de saúde e hospitais), sob a coordenação da Direção-Geral da Saúde (DGS). No país, há um dispositivo de saúde pública para situações de risco para a saúde que, nesses casos, subordina à DGS as instituições integrantes do Ministério da Saúde, dentre elas o INSA. Imediatamente após a decretação da pandemia, a DGS instituiu uma força tarefa com especialistas e peritos da saúde para atender às recomendações da OMS e do Centro Europeu de Prevenção e Controle de Doenças (ECDC). Tais ações foram organizadas em documentos contendo orientações e diretrizes de comunicação para os profissionais da DGS e das entidades a ela subordinadas.

No trabalho em rede orquestrado pela DGS, coube ao INSA, como instituição participante do *Plano Nacional de Preparação e Resposta à Doença por novo coronavírus (COVID-19)* (Portugal, 2020), fornecer à imprensa, às Forças Armadas (responsável pela logística e distribuição de insumos e vacinas), aos dirigentes políticos e aos agentes públicos e privados de saúde informações técnico-científicas sobre monitoramento, vigilância e sequenciamento do genoma do Sars-CoV-2, entre outros serviços. Tal interlocução deu-se em reuniões convocadas pela DGS e realizadas quase que diariamente na sede do Infarmed (Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, similar à Agência de Vigilância Sanitária – Anvisa, do Brasil). Conforme relataram o dirigente e o assessor de comunicação, o INSA seguiu estratégia alinhada ao comando do Ministério da Saúde, que atribuiu a cada ente da saúde a responsabilidade de atuar em conformidade com sua respectiva missão.

⁷ Disponíveis em <https://basearch.coc.fiocruz.br/index.php/fiocruz-brasil-e-insa-portugal-desafios-da-comunicacao-publica-na-pandemia-de-covid-19>. Acesso em: 15/03/2024.



Passamos a dar elementos técnicos para a DGS na organização das normas sobre meios de proteção, sobre as pessoas ficarem ou não em isolamento, foi uma das razões para termos feito esse enfrentamento com alguma tranquilidade, coisas que em outros países não correram tão bem ou da mesma maneira. Todos trabalhávamos em conjunto na parte do Ministério da Saúde. (Dirigente)

Adaptamos nossas práticas à COVID-19. Basicamente, assentam numa grande divulgação de informação, de transparência, de recorrermos aos nossos investigadores e aos nossos colaboradores para nos ajudarem nesse processo de comunicar aquilo que a instituição tem para dizer, uma vez que o instituto na gestão que houve da comunicação da pandemia em Portugal apenas era responsável por determinadas situações. (Assessor de comunicação)

A estratégia estava prevista nas diretrizes do 'Plano de preparação' e alinhada às orientações da OMS/Opas no âmbito da comunicação de risco e crise, a saber, "troca de informação, aconselhamento e pareceres entre peritos ou funcionários e pessoas que enfrentam uma ameaça (perigo) para sua sobrevivência, a saúde ou o bem-estar econômico ou social" (Opas, 2018). A Direção-Geral da Saúde, inclusive, elaborou um documento específico sobre o tema, intitulado *Princípios orientadores para comunicação de riscos e crise baseados na percepção de risco – Doença Respiratória Aguda por 2019-nCoV* (Portugal, 2020). Segundo relato do assessor de comunicação, o INSA atuou em rede com outros órgãos vinculados ao MS e buscou amparar sua comunicação em conteúdos técnico-científicos sobre a virose produzidos no Instituto, em alinhamento com os princípios orientadores propostos pela DGS:

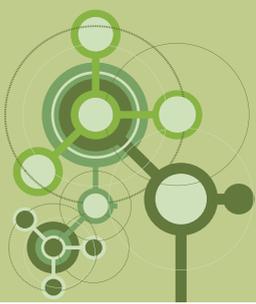
Nós respondíamos o que sabíamos, caso contrário indicávamos e nos articulávamos com as outras instituições do Ministério da Saúde no sentido de o jornalista ter acesso à informação de que necessitava. Portanto, evitamos sempre ao máximo fazer uma declaração que não estivesse consubstanciada em um artigo científico, um relatório, qualquer coisa que pudesse ser disponibilizada. (Assessor de comunicação)

No final de 2020, a gestão da comunicação de risco preconizada pelo governo de Portugal e a confiança da população nas fontes de informação governamentais e não-governamentais foram avaliadas por pesquisadores das universidades Beira Interior (Portugal) e Salamanca (Espanha). A partir de dados do inquérito online Com-Covid⁸, realizado para avaliar a comunicação governamental em resposta à pandemia, Gonçalves, Piñeiro-Naval, Toniolo (2021, p.169-181) concluíram que "sobressai uma percepção positiva sobre a comunicação governamental entre os inquiridos, e pouca confiança nas redes sociais digitais e nos influenciadores digitais como fontes de informação sobre a COVID-19". O resultado da pesquisa se alinhava à percepção do dirigente do INSA sobre o desempenho do Ministério da Saúde e dos órgãos a ele vinculados na condução da crise sanitária, ao final do primeiro ano da pandemia, o que parece sugerir que a pandemia – acontecimento sanitário que se converteu em problema público e, também, político (Quéré *apud* Lages; Salgado, 2014) – angariou, para o Instituto, ganhos em credibilidade técnico-científica:

Nós começamos a ser reconhecidos sobretudo na questão da credibilidade da informação. Foi o conjunto desse tipo de funções que transformou o instituto na capacidade de resposta a nível nacional e depois como referência também para a academia e para outros laboratórios, não só em termos científicos, mas também em termos muito práticos. (Dirigente)

Na interlocução do INSA com a imprensa e com representantes do governo português, foi destacada a relação do assessor com os pesquisadores que atuaram como fontes da instituição. O exercício de mediação, com o propósito de facilitar o diálogo entre as partes e, sobretudo, possibilitar a "tradução" de temas científicos complexos a não especialistas, em que pesem

⁸ Realizado pela rede internacional *European Public Relations Education and Research Association* (Euprera), que tem por objetivo monitorar a gestão da comunicação de crise COVID-19 em vários países. Para saber mais: *European Public Relations Education and Research Association. Com-covid*. Disponível em: <https://euprera.org/what-we-do/member-networks/com-covid/>. Acesso em: 21/10/2022.



seus limites intrínsecos, indica que a comunicação institucional buscou “assumir a perspectiva cidadã [...] alterando seu eixo, tradicionalmente centrado no atendimento dos interesses da instituição e de seus gestores” (Duarte, 2011, p.6):

Agora, eu nunca tinha falado ao nível da diretora-geral, nem nunca tínhamos tido as solicitações que tivemos ao nível de comunicação social [imprensa, grifo nosso]. No que diz respeito à parte mais política foi tentarmos ser mais factuais. Acho que se não tivesse o assessor de comunicação para me dar apoio na comunicação não tínhamos conseguido minimizar as consequências daquilo que nos era pedido. Acho que a media training não chega, é preciso um departamento de comunicação que apoie quem vai falar com a comunicação social sobre um tema. Acho que há ainda muito trabalho a fazer nesta tradução da ciência para as políticas, tentar fazer uma efetiva comunicação pública para a adoção de comportamentos preventivos. (Pesquisador)

Este aprendizado na crise é observado pelas lentes do assessor de comunicação:

Ao longo desse tempo, os investigadores foram percebendo as estratégias mais eficazes de comunicar suas mensagens, de explicá-las de forma diferente e esse fenômeno foi muito interessante. Eu diria que há colaboradores [pesquisadores] que, se pudéssemos analisar, fizeram uma evolução ao longo desta pandemia, mesmo ao nível de estar mais à vontade, menos nervosos. Imagina o que é falar diariamente, ou semanalmente, várias vezes, para rádios, televisões, programas de entrevistas, reportagens? É impossível você passar por este processo e no final não ser melhor comunicador do que era no início. (Assessor de comunicação)

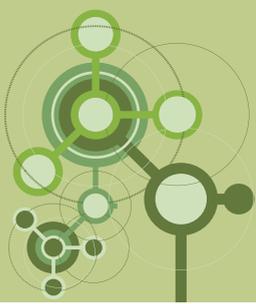
No que tange à desinformação em Portugal, as agências portuguesas de checagem de fatos podem ter reduzido o impacto da circulação de notícias que ampliavam a desinfodemia, conforme destacou o *Digital News Report Portugal 2021 (DNR 2021)* – relatório do *OberCom Reuters Institute for the Study of Journalism*, contendo dados sobre o consumo de notícias digitais no país durante a pandemia. Tais agências “intensificaram seus esforços de validação dos conteúdos que circulam nas redes e fora delas, tendo ganho novo reconhecimento dentro das macroestruturas do jornalismo contemporâneo português” (Cardoso; Paisana; Pinto-Martinho, 2021, p.53). Por sua vez, os canais de maior audiência da tevê portuguesa teriam valorizado fontes não qualificadas, conforme avaliaram o pesquisador e o assessor:

Em Portugal houve um grande problema, houve muitos investigadores, muitos peritos cujo playground era a comunicação social [imprensa comercial, grifo nosso]. E vinham questionar nossos modelos, nossa análise. E se nós quiséssemos ter acesso ao documento científico que estava na base daquela afirmação, não existia. (Pesquisador)

Obviamente existiram movimentos negacionistas, antivacina, que isto não era uma pandemia, que o vírus não existia, que tinha sido criado em laboratório, houve N histórias sobre isto, mas de facto, esta é a minha perspectiva, creio que os órgãos de comunicação social [imprensa, grifo nosso] em Portugal nunca deram visibilidade a estes temas. (Assessor de comunicação)

No que concerne às estruturas de comunicação, os setores responsáveis por realizar ações de comunicação pública em instituições do Estado, como o INSA, dependem, nessas instâncias, da capacidade de investimento dos governos. Em contexto no qual a circulação de informações rivalizava em velocidade com a disseminação do vírus, a desinformação foi distribuída em uma ampla gama de formatos (Possetti; Bontcheva, 2020, p.5), evidenciando as fragilidades de uma abordagem “habitual” de crise:

Esta pandemia deixou claro que as estruturas de comunicação das instituições têm que caminhar para uma profissionalização. Houve a necessidade de se reforçar as equipes, de dotar as equipes de mais recursos e, infelizmente, talvez, nem sempre a comunicação teve a possibilidade e o acesso a se reforçar e a se preparar para esta pandemia. Têm que ter estruturas de comunicação profissionais e multidisciplinares porque uma das situações que nós verificamos é que os conteúdos têm que ser multicanal, tem que ser texto, mas ter muita imagem, tem que haver multimídia, tem que existir isso tudo porque as pessoas atualmente não consomem apenas



um tipo de conteúdo e a meu ver as instituições não estão preparadas para esta necessidade quase de transição do que aquilo que eram os seus modelos de antigamente. (Assessor de comunicação)

Apresentados os principais resultados das entrevistas e dos documentos, recuperamos alguns aspectos para discussão, de modo a tecer algumas considerações finais.

DISCUSSÃO

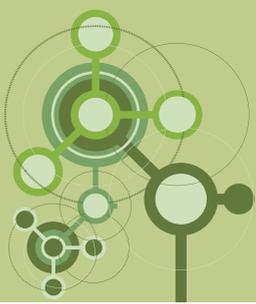
A criação, pelo governo português, de uma força tarefa com peritos e especialistas de todas as áreas, incluindo a comunicação e a divulgação de comunicados em conferências de imprensa diárias, com a presença da ministra da Saúde e da Diretora-Geral da Saúde (Cunha; Martins; Cabrera, 2021), indicam, na prática, como decisões estratégicas do Ministério da Saúde permitiram alinhar discursos e prover a população de informação qualificada.

Consideramos que a adequada gestão da comunicação de risco empreendida pelo governo português e pela DGS ao longo de 2020, baseada em planos de ação com diretrizes e orientações às instituições públicas de saúde, entretanto, não impediu que o país viesse a enfrentar sérias dificuldades, iniciando 2021 “à beira do colapso” na saúde (Nogueira, 2020). Mesmo com elevado nível de literacia em saúde (Arriaga *et al.*, 2022) – o letramento da população, mais alto do que no Brasil, também estaria implicado na capacidade de discernir –, a sociedade portuguesa sucumbiu ao avanço da doença e à segunda onda provocada pela nova variante do SARS-CoV-2, o que levou as autoridades sanitárias a abrir hospitais de campanha e a solicitar ajuda internacional para reforçar o número de médicos e enfermeiros no país.

A fala do pesquisador, quando ele afirma que “há ainda muito trabalho a fazer nesta tradução da ciência para as políticas, tentar fazer uma efetiva comunicação pública para a adoção de comportamentos preventivos”, denota que houve a percepção de que a comunicação não consiste num amálgama de saberes e dispositivos acionados em resposta a crises repentinamente instauradas. Portanto, cabe evitar dissociar as finalidades da comunicação das instituições públicas das suas próprias finalidades, conforme sugere Brandão, seguindo os conceitos cunhados por Pierre Zémor (1995), a saber: informar (prestar conta, valorizar); ouvir as demandas, o debate público; contribuir para o sentimento de pertencimento, de tomada de consciência do cidadão enquanto ator; acompanhar mudanças comportamentais e de organização social (Brandão, 2009, p.14).

De modo geral, emergiu a percepção de um investimento institucional insuficiente no setor de comunicação, principalmente em recursos tecnológicos e na qualificação da força de trabalho. Tal percepção se aproxima do que propõem Castelfranchi e Fazio (2021), quando observam que realizar uma comunicação pública da ciência efetiva requer investir substancialmente no aprimoramento profissional dos atores envolvidos – para além da lógica gerencial baseada em indicadores e métricas de desempenho (Ogien *apud* Cunha; Alexandre; Teixeira, 2023) – e na realização de pesquisas que permitam compreender a percepção pública das ações de comunicação científica. Como assinalou o assessor, “as instituições não estão preparadas para esta necessidade quase de transição do que aquilo que eram os seus modelos de antigamente”. Há, portanto, demanda por políticas públicas de fomento a ações comunicacionais mais dialógicas e próximas de grupos sociais com linguagens e culturas distintas.

Nesse sentido, a análise das nossas entrevistas indica que, apesar das fragilidades identificadas, percebe-se o cuidado em promover o diálogo e o alinhamento entre órgãos do governo, imprensa e entidades de saúde, sendo a articulação entre assessor, dirigente e pesquisador mediação estratégica para a superação de um modelo de comunicação unidirecional, voltado à divulgação das ações e da promoção da imagem institucional. Observamos que foi evidenciada a importância da participação do profissional de comunicação de instituições científicas no decorrer de todo o processo de construção das possíveis respostas às crises, e não apenas no momento do *media training* ou da proposição de produtos e meios de divulgação dos resultados das pesquisas.



As análises igualmente apontam para a valorização do lugar institucional das assessorias, na direção de se “tratar comunicação como um processo mais amplo do que informação, assumir sua complexidade” (Duarte, 2009, p.59) técnica e política. Não obstante a emergência sanitária tornasse problemático, no dizer de Roqueplo (1983, p.16) “o verdadeiro controle democrático sobre o exercício das ciências” e favorecesse “o processo de monopolização tecnocrática do poder social”, os depoimentos destacaram a importância estratégica do assessor de comunicação no apoio e no treinamento de porta-vozes (inclusive pesquisadores), observando ganhos na capacidade dessas fontes em comunicar temas científicos a interlocutores leigos.

As entrevistas e as fontes documentais corroboram nossa premissa de que a comunicação pública, ainda que exercida em contexto de infodemia e desinfodemia, potencializou o adequado enfrentamento da COVID-19 em Portugal, angariou a confiança da sociedade nas instituições de saúde e agregou legitimidade aos cientistas e profissionais de saúde, impactando positivamente a resposta do país à crise. Como apontaram Lopes, Araújo e Magalhães (2021, p.27), em pesquisa na qual analisaram a comunicação das fontes oficiais de Portugal na pandemia, “os governantes foram-se socorrendo de relatórios científicos, apresentações visuais, estatísticas para dotar as suas comunicações de um registo argumentativo de base científica que convencesse as pessoas a aderirem às medidas que aí eram comunicadas”.

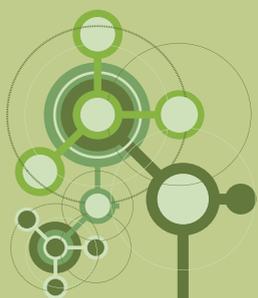
De fato, a confiança presume a problematização das situações e o debate com os interessados (no caso, toda a sociedade), de modo a incluí-los na produção de possíveis intervenções. Apesar do ineditismo e da gravidade da crise sanitária, há indícios de que a comunicação pública da ciência fomentou práticas de agência coletiva, numa construção compartilhada de sentidos. A despeito de, tradicionalmente, a saúde pública realizar campanhas nas quais as práticas a serem adotadas pelos grupos sociais baseiam-se na legitimidade outorgada pelo conhecimento oficial, atualmente, a relação de confiança para com as instituições e a coesão social em contexto de ameaças já não dependem exclusivamente da autoridade científica.

Conforme o contexto se transforma, é esperado das instituições públicas mais capacidade de lidar dinamicamente com a incerteza e com a produção de respostas efetivas. Nessa perspectiva, os profissionais do INSA, em sua interlocução com outras instituições do Estado português e com a imprensa portuguesa, podem ter atuado como “dispositivos de confiança” (Quéré, 2005), que reduziram as incertezas e impulsionaram a credibilidade na informação técnico-científica comunicada, fortalecendo a missão do Instituto como instituição de saúde pública e laboratório nacional de referência.

No difícil enfrentamento da desinfodemia, o diálogo estabelecido pelo assessor e os porta-vozes com jornalistas e agentes do governo (leigos em doenças virais), aliado à estratégia de respaldar as notícias, notas oficiais e entrevistas à imprensa com dados fidedignos expressos em relatórios técnico-científicos, aponta caminhos a seguir. Tal alinhamento de discurso entre entidades de governo e imprensa corrobora o dizer de Castelfranchi e Fazio (2021) e Brandão (2009), para quem a difusão do conhecimento científico pode ultrapassar os limites da divulgação para os pares e fortalecer pontes entre ciência e cidadania, em prol da democracia.

CONCLUSÕES

Os desafios impostos pela COVID-19 em seus primeiros anos demandaram múltiplas estratégias institucionais e comunicacionais. Os depoimentos dos entrevistados, em resposta à pergunta sobre as possíveis lições aprendidas, indicam que a pandemia foi mais do que uma crise sanitária, como outras já enfrentadas por tais instituições. As falas apontam para o necessário aprimoramento via profissionalização da comunicação pública, de forma a aproximar o cientista do comunicador, ampliar e diversificar o diálogo com a cidadania, por meio do uso de múltiplas tecnologias e linguagens.



Obter resultados robustos e sustentáveis requer o devido investimento em produção de conhecimento. Como observam Entradas *et al.* (2020), em estudo que comparou a comunicação pública realizada por universidades e institutos de pesquisa de sete países (Brasil, Alemanha, Itália, Japão, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Estados Unidos), faltam investigações que permitam monitorar as consequências da comunicação praticada nestas instituições e as eventuais mudanças na cultura organizacional, para além do mero acréscimo em visibilidade institucional. Há, sobretudo, lacunas de conhecimento a respeito do protagonismo e da efetividade da comunicação pública da ciência e da divulgação científica das instituições de saúde pública, principalmente em contexto de movimentos antivacina, desinformação e possibilidades de novas crises sanitárias.

Pensar o exercício da comunicação pública nas instituições sanitárias em contexto de crise requer compreendê-la como intrínseca a um modelo de Estado que salvaguarde o interesse coletivo, o direito à liberdade de expressão e à informação (Stuart, 2009). Conforme assinalam Laranjeira e Magno (2020), o que a emergência sanitária provocada pela pandemia de COVID-19 colocou em xeque foi a comunicação pública: “a eficácia das práticas comunicacionais; o restabelecimento da transparência dos atos praticados por intermédio de cada instância de poder; a preservação da imagem positiva do Estado; a consolidação do Estado democrático e do direito” (Laranjeira; Magno, 2020, p.30). Em contexto no qual se avizinha a ascensão de lideranças autoritárias, que se beneficiam de posicionamentos negacionistas em relação à ciência obtendo adeptos em todo o mundo, as instituições científicas, principalmente as que atuam em campos estratégicos como a saúde pública, precisam atentar para a centralidade da comunicação pública em seus processos institucionais, com consequências para sua própria sustentabilidade.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos as valiosas sugestões e contribuições do jornalista, pesquisador e professor da Seção de Filosofia, Comunicação e Informação da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Doutor João José Figueira da Silva, supervisor da pesquisa que resultou na elaboração deste artigo.

REFERÊNCIAS

ARRIAGA, Miguel; FRANCISCO, Rita; NOGUEIRA, Paulo; OLIVEIRA, Jorge; SILVA, Carlota; CÂMARA, Gisele; SØRENSEN, Kristine; DIETSCHER, Christina; COSTA, Andreia. Health Literacy in Portugal: results of the Health Literacy Population Survey Project 2019–2021. *International journal of environmental research and public health*, Basel, v.19, n.7, 2022. doi: <https://doi.org/10.3390/ijerph19074225>

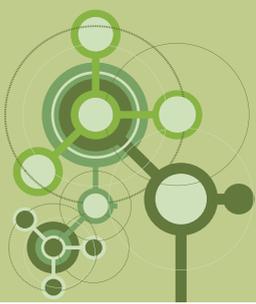
ARTIGO19. *Relatório Global de Expressão 2020/2021: o estágio da liberdade de expressão ao redor do mundo*. Sumário Executivo em Português. São Paulo: Artigo19, 2021.

ARTICLE19. *The Global Expression Report 2022: The intensifying battle for narrative control*. London: Article19, 2022.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Persona: Lisboa, 2015.

BAPTISTA, João Pedro; GRADIM, Anabela. Understanding fake news consumption: a review. *Social Science*, v.9, n.10, 2020.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. “Conceito de comunicação pública”. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009. p.1-33.



CASTELFRANCHI, Yuriy, FAZIO, María Eugenia. *Comunicación Pública de la Ciencia*. Montevideo: Unesco, 2021.

CARDOSO, Gustavo; PAISANA, Miguel; PINTO-MARTINHO, Ana. *Digital News Report Portugal 2021*. Lisboa: OberCom, 2021.

CASTELFRANCHI, Yuriy, FAZIO, María Eugenia. *Comunicación Pública de la Ciencia*. Montevideo: Unesco, 2021.

CUNHA, Neiva. V.; ALEXANDRE, Agripina. F.; TEIXEIRA, Cesar P. A sociologia do conhecimento em ação: Do interacionismo realista à análise pragmática da ação coletiva. Entrevista com Albert Ogien. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v.16, n.2, 2023.

CUNHA, Isabel. M. R.; MARTINS, Carla; CABRERA, Ana. "A pandemia de Covid-19 na televisão e as estratégias de comunicação de saúde pública em Portugal". In: Conselho Nacional de Apoio aos Sistemas de Saúde – Conass. *Diálogos continentais sobre comunicação em saúde em tempos de pandemia*. Brasília, DF: Conass, 2021. p.187-207. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10362/126845>. Acesso em: 10/05/2022.

D'AVILA, Cristiane.; CAVALCANTI DE AGUIAR, Adriana. Comunicação pública em contexto de desinfodemia e crise política: a Fiocruz 'no olho do furacão' *Journal of Science Communication*, v.7, n.2, A02, 2024. doi: <https://doi.org/10.22323/3.07020202>

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009. p.59-71.

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de Comunicação Pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). *Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. p.121-134.

ENTRADAS, Marta.; BAUER, Martin W.; O'MUIRCHEARTAIGH, Colm; MARCINKOWSKI, Frank; OKAMURA, Asako; PELLEGRINI, Giuseppe; BESLEY, John; MUSSARANI, Luisa; RUSSO, Pedro; DUDO, Anthony; SARACINO, Barbara; SILVA, Carla; KANO, Kei; AMORIM, Luis; BUCCHI, Massimiano; SUERDEM, Ahmet; OYAMA, Tatsuo; YUH-YUH, Li. "Public communication by research institutes compared across countries and sciences: Building capacity for engagement or competing for visibility?". *PLOS ONE*, San Francisco, v.15, n.11, 2020. doi: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0235191>

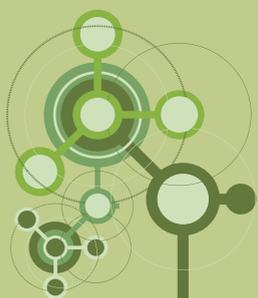
GONÇALVES, Gisela; PIÑEIRO-NAVAL, Valeriano; TONIOLO, Bianca Persici. Em Quem Confiam os Portugueses. A Gestão da Comunicação Governamental na Pandemia Covid-19. *Comunicação e Sociedade*, Braga, v.40, p.69-187, 2021.

INSA – INSTITUTO NACIONAL DE SAÚDE DOUTOR RICARDO JORGE. *Boletim Epidemiológico Observações*. Número Especial 12. Lisboa: INSA, 2020.

LAGES, Leandro Rodrigues; SALGADO, Tiago B. Pereira. Por uma abordagem pragmatista dos acontecimentos. Entrevista com Louis Quéré. *Eco-Pós*, Rio de Janeiro, v.14, n.2, 2014.

LARANJEIRA, Álvaro Nunes; MAGNO, Jeaniel Carlos. "Comunicação institucional sob a lógica distópica: o governo Bolsonaro e o enfrentamento da pandemia da COVID-19". Artigo com base em trabalho apresentado no GP Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura, do 43º Congresso Brasileiro de Ciência da Comunicação – Intercom, 2020.

LOPES, Felisbela; ARAÚJO, Rita; MAGALHÃES, Olga. Covid-19: Uma Pandemia Gerida Pelas Fontes Oficiais Através de uma Comunicação Política. *Comunicação e Sociedade*, Braga, v.40, p.17-32, 2021.



MATHIEU, Edouard; RITCHIE, Hannah; RODÉS-GUIRAO, Lucas; APPEL, Cameron; GIATTINO, Charlie; HASELL, Joe; MACDONALD, Bobbie; DATTANI, Saloni; BELTEKIAN, Diana; ORTIZ-OSPINA, Esteban; ROSER, Max. *Coronavirus Pandemic (COVID-19)*. Oxford: Our World in Data, 2020. Disponível em: <https://ourworldindata.org/coronavirus> Acesso em: 03 ago. 2022.

MCKEW, Quinn. Em uma pandemia, proteger as pessoas significa proteger a Expressão: então, vamos aproveitar este momento. In: Artigo19. *Relatório Global de Expressão 2020/2021: o estágio da liberdade de expressão ao redor do mundo*. Sumário Executivo. São Paulo: Artigo19, 2021. p.6-18.

NOGUEIRA, Miguel. Rui Moreira em entrevista ao Polígrafo acusa DGS de má gestão da comunicação desde o início da pandemia. *Porto*. 10 nov. 2020. Disponível em: <https://www.porto.pt/pt/noticia/rui-moreira-em-entrevista-ao-poligrafo-acusa-dgs-de-ma-gestao-da-comunicacao-desde-o-inicio-da-pandemia>. Acesso em 27 out. 2022.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. *Entenda a infodemia e a desinformação na luta contra a COVID-19*. Brasília, DF: OPAS, 2020.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. *Comunicação de riscos em emergências de saúde pública: um guia da OMS para políticas e práticas em comunicação de risco de emergência*. Geneva: Organização Mundial da Saúde; 2018.

PORTUGAL. Ministério da Saúde. Direção-Geral da Saúde. *Plano Nacional de Preparação e Resposta à Doença por novo coronavírus (Covid-19)*. Documento em pré-publicação. Lisboa, Direção-Geral da Saúde, 2020.

PORTUGAL. *Princípios orientadores para comunicação de riscos e crise, baseados na percepção de riscos – Doença Respiratória Aguda por 2019-nCoV*. Lisboa: Direção-Geral da Saúde, 2020.

POSETTI, Julia, BONTCHEVA, Kalina. *Desinfodemia: decifrar a desinformação sobre a COVID-19*. Resumo de Políticas 1. Brasília, DF: Unesco, 2020.

QUÉRÉ, Louis. Les "dispositifs de confiance" dans l'espace public. *Réseaux, [s.l.]*, v.132, n.23, p.185-217, 2005.

ROQUEPLO, Philippe. *El Reparto del Saber: Ciência, cultura, divulgação*. Barcelona: Editorial Gedisa, 1983.

STUDART, Adriana. Cidadania ativa e liberdade de informação. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009. p.116-133.

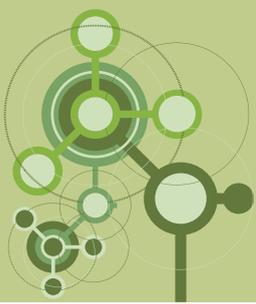
UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. *Communication and Information: Response to COVID-19*. Information Sharing & Countering Disinformation. Paris: Unesco, 2020

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Science for communities during health emergencies*. Geneva: WHO, 2023.

ZAROCOSTAS, John. How to fight an infodemic. *Lancet*, London, v.395, 2020.

ZÉMOR, Pierre. *La Communication Publique*. Paris: PUF, Col. Que sais-je?, 1995.

Artigo recebido em 11.04.2024 e aprovado em 23.07.2024



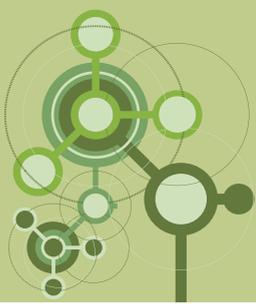
Cultura, comunicação pública e cidadania.
Práticas de deliberação cidadã no campo das artes/
cultura (Brasil-Canadá)

Culture, public communication, and citizenship.
Practices of citizen deliberation in the arts/culture (Brazil-Canada)



Adriano de Oliveira Sampaio

- Pós-Doutorado pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo;
- Doutor em Comunicação e Culturas Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (Facom/UFBA), com estágio doutoral pela Universidade de Paris III, Sorbonne Nouvelle;
- Professor visitante na Université du Québec à Montréal, Montreal;
- Professor Associado IV, Faculdade de Comunicação da UFBA;
- Professor Permanente e Coordenador do Mestrado Profissional Gestão e Práticas em Comunicação e Cultura na Facom/UFBA.
- E-mail: adrianosampaio@gmail.com



RESUMO

Neste artigo apresentamos uma etapa da pesquisa vinculada ao plano de cooperação internacional que investiga práticas de deliberação cidadã e de comunicação pública presentes em documentos de planejamento de gestão municipal, e práticas de mobilização cidadã, a exemplo dos planos de cultura e turismo no Brasil (Salvador e Belo Horizonte) e no Canadá (Montreal), além de consultas públicas online. Tomamos como pressuposto que os interesses das gestões públicas são conflitantes, pois ora são destinados à efetivação de políticas públicas com vistas aos cidadãos, como dos domínios da promoção das Artes/Cultura e, ora, a práticas estritamente mercantis voltadas aos turistas e à construção das cidades mercadorias pelo *Place Branding*.

PALAVRAS CHAVE: GESTÃO DAS ARTES/CULTURA • MOBILIZAÇÃO CULTURAL • COMUNICAÇÃO PÚBLICA E CIDADANIA.

ABSTRACT

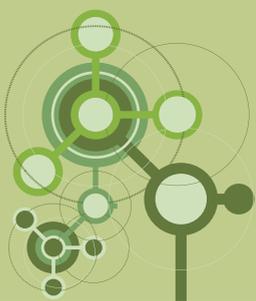
This study describes a stage of research linked to the international cooperation plan that investigates practices of citizen deliberation and public communication in municipal management planning documents and citizen mobilization practices — such as the culture and tourism plans in Brazil (Salvador and Belo Horizonte) and Canada (Montreal) — and online public consultations. It presupposes conflicting public administrations interests as sometimes they aim to implement public policies with a view to citizens, such as those to promote Arts/Culture and, on the other hand, strictly mercantile practices toward tourists and the construction of cities merchandise by place branding.

KEYWORDS: ARTS/CULTURE MANAGEMENT • CULTURAL MOBILIZATION • PUBLIC COMMUNICATION AND CITIZENSHIP.

RESUMEN

En este artículo presentamos una etapa de la investigación, vinculada al plan de cooperación internacional que analiza prácticas de deliberación ciudadana y de comunicación pública presentes en documentos de planificación de la gestión municipal, así como prácticas de movilización ciudadana, a ejemplo de los planes de la cultura y el turismo en Brasil (Salvador y Belo Horizonte) y en Canadá (Montreal), además de consultas públicas *online*. Tomamos como presupuesto que las gestiones públicas tienen intereses conflictivos, pues, en un momento, se destinan a la realización de políticas públicas con vistas a los ciudadanos, como en los campos de la promoción de las Artes/Cultura, y, en otro, las prácticas son estrictamente mercantiles dirigidas a los turistas y la construcción de las ciudades mercancías por el *Place Branding*.

PALABRAS CLAVE: GESTIÓN DE LAS ARTES/CULTURA • MOVILIZACIÓN CULTURAL • COMUNICACIÓN PÚBLICA Y CIUDADANÍA.



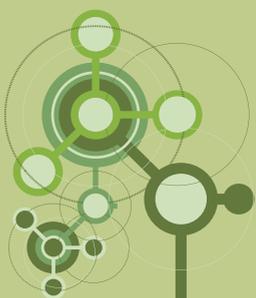
INTRODUÇÃO

As lógicas de consumo e mercado têm se apresentado de forma devastadora nas cidades e com impactos perversos sobre o fomento às Artes e à Cultura, principalmente no Brasil, como foi observado durante a pandemia. Na pesquisa “Turismo Sustentável, uma das respostas à crise da Covid-19”, que coordenamos em 2020/21 e financiada pela Embaixada e Consulado Geral da França do Nordeste, identificaram-se os impactos da pandemia junto a agentes de cultura e turismo nos estados nordestinos brasileiros. Nessa pesquisa (Sampaio et al., 2021), identificamos o caos gerado pela gestão da pandemia no Brasil e a ineficácia de diretrizes que garantiriam os direitos básicos do cidadão, a exemplo das Artes e da Cultura, no país o que evidenciou o quanto a escassez de políticas públicas é devastadora para a cidadania e os territórios. Sabemos que o sistema capitalista, em sua versão neoliberal, atua em uma lógica de oferta e procura. Na América do Norte, as atividades turísticas são responsáveis por 22,3% do PIB, e na América do Sul, 26,5%, representando, no Canadá, 6,3% do PIB deste país em 2019, com queda para 3,7%, em 2020, e alta de 4,4% em 2021. Já no Brasil, esses investimentos corresponderam a 7,7% em 2019; 5,5% em 2020; e acréscimo de 6,4% em 2021 (WTTC, 2022).

Dito isso, as cidades, sob a égide do turismo massivo, têm sido pensadas pelos gestores públicos como um produto a ser comercializado (Harvey, 1989; 2014) e a comunicação pública desenvolvida pelos destinos turísticos, por intermédio das suas administrações públicas, visam à ampliação da circulação e do consumo de mercadorias e serviços, de forma a estimular cadeias produtivas, mas, quase sempre, sem problematizar os impactos que podem ser causados aos habitantes, ao meio ambiente e à cultura local. A construção da cidadania e das políticas públicas, em especial àquelas voltadas para os campos das Artes e da Cultura, portanto, sofrem com esse modelo de gestão e de desenvolvimento atrelado à cidade mercadoria (Harvey, 1989; 2014), que não privilegia o fomento das Artes e da Cultura e da promoção do bem-estar social nos municípios (Acosta, 2017).

No Brasil, o modelo da Constituição Federal permite que práticas de participação popular e o direito às expressões artísticas e culturais sejam asseguradas, inclusive, como provimento de recursos financeiros. A Constituição brasileira também promulga a realização de conselhos nas mais diversas áreas, a exemplo das artes/cultura, turismo e comunicação social. Nessa perspectiva, seria necessário, antes da criação do plano de arte/cultura ou turismo nas cidades brasileiras, o desenvolvimento de conselhos compostos pela representação de agentes do território, que atuariam em conjunto com secretários(as) e/ou ministros(as) de estado.

Sabemos que, no período que compreende os anos de 2003 a 2011, no Brasil, essa experiência foi efetivada no âmbito da Cultura por intermédio da criação do Conselho Nacional de Cultura (C), o qual construiu o Plano Nacional de Cultura (P) e, por fim, regulamentou o Fundo Nacional de Cultura (F). Esse modelo tem como apelido o “CPF” da cultura (Rubim, 2014). Assim como houve descontinuidade em relação ao posicionamento da marca Brasil, no exterior, (Sampaio et al, 2019), esse modelo de gestão da cultura brasileira também foi suplantado pela antiga gestão federal, haja vista a extinção do Ministério da Cultura, reduzido pelo governo Bolsonaro a uma Secretaria de Governo, e as sucessivas mudanças de gestores em pouco mais de um ano. Caso houvesse a efetivação de práticas que promovessem o modelo “CPF” nos ministérios, fundações e secretarias destinadas às artes e à cultura de um lado e ao turismo de outro, por exemplo, poderiam ser pensadas articulações entre esses segmentos, de modo a auxiliar na promoção desses territórios e também de forma atrelada às pessoas que residem nesse espaço e em respeito ao meio ambiente, sob o esteio do Turismo Sustentável (Irving, 2019). Sob esse modelo, é inconcebível vincular o desenvolvimento econômico desses territórios, – entendendo aqui desenvolvimento econômico a partir de Celso Furtado (1974) – sem dialogar com as questões de ordem pública enfrentadas pelos cidadãos em seu cotidiano.



Neste artigo, buscamos articular essa experiência de comunicação pública, vivenciada por meio do campo da cultura, no Brasil por intermédio de consultas públicas, conferências e a participação dos conselhos de cultura, discutindo de que maneira seria possível efetivar práticas similares nos campos da comunicação pública. Ao final do artigo, apresentamos algumas experiências transversais vivenciadas em Montreal, cidade que, atualmente, desenvolve o seu plano de desenvolvimento e diversidade cultural para os próximos cinco anos (2025/2030).

Políticas para Artes/Cultura e Turismo, interfaces com a comunicação pública e a cidadania (Brasil e Canadá)

Ao tomarmos a noção de cultura como questão de fundo, não podemos perder de vista uma visão ampliada de cultura e, para tanto, devemos relacioná-la à antropologia cultural, que tomamos aqui como referência à metáfora de teias e redes de significação, tal qual preconiza o antropólogo Clifford Geertz (2008).

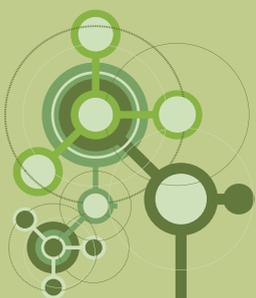
O conceito de cultura que eu defendo [...] é essencialmente semiótico. Acreditando, como Max Weber, que o homem é um animal amarrado a teia de significados que ele mesmo teceu, assumo a cultura como sendo essas teias e a sua análise; portanto, não como uma ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa à procura do significado (Geertz, 2008, p.15).

Foi o então Ministro Gilberto Gil que, de 2003 a 2011, materializou – no seu discurso de posse junto ao Ministério da Cultura, por intermédio do seu “do-in antropológico” – a metáfora da cultura como teias de significação. Essa perspectiva foi inspiradora para relevantes modelos de participação popular na construção de políticas públicas, no campo da gestão cultural no Brasil, naquele período, a exemplo do Programa Cultura Viva e as Conferências de Cultura (Botelho, 2001). Atualmente, o Brasil vivencia sua 4ª conferência de cultura, bem como seus desdobramentos, graças à recriação do Ministério da Cultura em 2023.

No âmbito do fomento à cultura, quando um gestor cultural na área pública constrói um plano de cultura, a gestão da comunicação pública deve se fazer presente. Isso porque, o(a) gestor(a) cultural que segue os marcos legais da Constituição Federal e das leis orgânicas de cultura – nos seus mais diversos níveis: municipal, estadual e federal – precisa dialogar com o domínio da comunicação pública de forma multidisciplinar.

As conferências de cultura realizadas na gestão dos Ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira (Botelho, 2001) podem ser, aqui, entendidas como uma modalidade de comunicação que serviram para exercitar o lugar da escuta. Além disso, possibilitaram orientar os gestores culturais com a finalidade de construir, de maneira coletiva, os planos de cultura. Dito isso, naquele período, os estados e os municípios brasileiros buscaram implementar os seus respectivos sistemas de cultura, seguindo a construção de Conselhos, Planos e Fundos de Cultura. Esse modelo federal foi e vem sendo implementado nos estados e municípios brasileiros. Mais recentemente e devido a essa mobilização de agentes das Artes e da Cultura, foram aprovadas leis emergenciais da cultura (Aldir Blanc 1 e 2 e Lei Paulo Gustavo), apesar dos vetos decretados pelo poder executivo brasileiro entre os anos de 2020 e 2022.

Assim como no Brasil, no Canadá, em especial no Quebec, onde está situada a cidade de Montreal, a gestão das Artes/Cultura tem o suporte do Conselho de Artes e Cultura. A gestão cultural do Canadá é desenvolvida em seu Ministério da Cultura e da Comunicação. Desse modo, a preponderância em refletir, de modo multidisciplinar, sobre os domínios da Comunicação e da Cultura, na presente pesquisa, ficam cada vez mais evidentes. Dentro da estrutura desse Ministério canadense, o Conselho das Artes e das Letras do Quebec (CCA) foi instituído em 1996 como política cultural. Em 2020, os investimentos em Cultura do Governo Canadense foram da ordem de 55 milhões de dólares canadenses, um decréscimo de 6% quando comparado a 2019. Guardadas as proporções em relação ao montante investido, também no Brasil, a relevância do setor cultural para a economia



é reduzida quando comparada ao Turismo. Ao passo que o Turismo no Canadá representou em 2020, 3,7% (WTTC, 2022) do PIB. O setor cultural, naquele país, foi responsável por 2,7% (CCA, 2022). Essas aproximações justificam ainda mais a pertinência deste estudo intercultural. Em seu site, o CCA (2022) disponibiliza dados para a construção de políticas públicas de cultura no país. Essas informações serão sistematizadas e analisadas neste projeto de pesquisa com os dados do Brasil em seu portal, Versalic, da Secretaria Especial da Cultura. De cinco em cinco anos, o Canada Council revisa seus investimentos, seus resultados, os desafios e as realidades do segmento e desenvolve estratégias para maximizar o impacto do financiamento público para as artes, na comunidade e no público em geral. O Plano Estratégico 2016-21 foi estruturado em torno de quatro compromissos principais. Cada compromisso inclui ações específicas para atingir objetivos de patrimônio e apoiar artistas e públicos das gerações futuras. A análise do Plano de 2022, e marco para os próximos cinco anos, faz desta pesquisa ainda mais oportuna para estabelecer vínculos de reflexão e possíveis pesquisas futuras sobre formas de mobilização e participação cidadã entre a experiência no Canadá e àquelas que estiveram em desenvolvimento no Brasil entre 2003 e 2007, a quais devem ser reformadas a partir da nova gestão de 2023 a 2027.

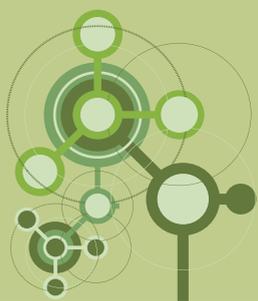
Modelos de comunicação pública e práticas cidadãs no Brasil e Canadá

As interfaces entre o campo da cultura e da comunicação deveriam ser evidentes no Brasil, mas não são; basta olharmos a recente história do Ministério da Cultura – Minc, cuja data de criação é de 1985, enquanto o Ministério das Comunicações tem a sua criação em 1967. Esse dado torna-se ainda mais espantoso quando vemos que o ano de fundação da emissora de TV aberta líder de audiência, desde o final dos anos 60 até então – a Rede Globo de Televisão, é mais antiga que o Minc, uma vez que a Globo teve sua origem em 1969. Os estudos sobre as relações políticas, e quase sempre tortuosas, entre os campos da comunicação e da cultura, no Brasil, têm uma vasta tradição (Fausto Neto, Verón, Rubim, 2003; Mattos, 2002; Brittos; Bolanõ, 2005; Sodré, 2001), que não será retomada aqui neste artigo. Não podemos perder de vista, entretanto, que os estudos mencionados apontam que as políticas de comunicação e de cultura também quase nunca foram gestadas de maneira integrada.

Tornar público essas discussões e promover uma gestão da Comunicação Pública foi e é relevante num contexto democrático. Infelizmente, quase sempre, o governo (municipais, estaduais e federal) brasileiro, e de outros países, não buscaram desenvolver campanhas de comunicação que buscassem estabelecer diálogo com a sociedade, em vez disso, estão ancorados em um modelo assimétrico e com via de mão única, conforme sugere Novelli (2006).

Dois modelos de comunicação pública interferiram e/ou ainda influenciam de forma muito marcante no Brasil e no Canadá: o modelo americano e o modelo europeu. O primeiro foi elaborado pelo bloco capitalista e pela instauração da perspectiva do consumo, principalmente, ao longo da Guerra Fria. Já o segundo modelo tem as suas bases em uma relação entre a comunicação, o social (o cidadão) e o território, e está ligado, no Brasil, ao período de abertura política em 1985 com as Diretas Já, quando os movimentos sociais desenvolveram um importante processo de reconstrução da democracia, após o regime ditatorial (Peruzzo, 2012). A Constituição Brasileira é considerada uma Constituição Cidadã, pois é a décima no mundo em Constituição de Direitos, são, ao todo, 79 deles segundo o CPP (Comparative Constitutions Project) (Schreiber, 2020). Essa carta magna potencializa, ainda, a ação dos conselhos nas mais distintas áreas, a exemplo da saúde (sistema SUS), cultura, educação, comunicação, turismo, entre outros. A concepção de Comunicação Pública que utilizamos nesta pesquisa, portanto, está relacionada com:

[...] a atuação em Comunicação Pública (CP) exige: a) compromisso em privilegiar o interesse público em relação ao interesse individual ou corporativo; b) centralizar o processo no cidadão; c) tratar comunicação como um processo mais amplo que informação; d) adaptação dos instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses dos públicos; e) assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo uno (Duarte, 2012, p.59).



É mister destacar, conforme nos lembra Marques (2011), que a comunicação pública é atravessada por relações de poder e movimentos de hegemonia e contra hegemonia. Neste sentido, compreender essas tessituras do corpo social e as disputas de narrativas são questões essenciais de reflexão sobre esse domínio.

A menção às relações de poder e às assimetrias comunicativas em situação de diálogo nos conduz a afirmar que não se pode tecer uma análise das trocas comunicativas e dialógicas em contextos institucionais sem levar em consideração que grande parte delas é marcada pela hostilidade, pela desvalorização dos interlocutores e seus argumentos, pelas assimetrias de status entre os participantes e, sobretudo, pela não-tematização de injustiças referentes ao próprio reconhecimento dos parceiros como moralmente dignos de serem vistos como interlocutores, como "pares" (Marques, 2011, p.86).

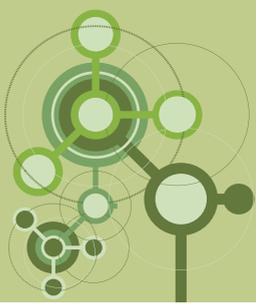
Essa breve contextualização que fizemos até aqui busca fundamentar a questão norteadora deste estudo: de que maneira é possível estabelecermos modelos participativos para o desenvolvimento de políticas públicas no campo das artes e da cultura, com vistas à efetivação de práticas cidadãs por intermédio da comunicação pública? Para tanto, este estudo propõe investigar modelos de participação cidadã no Brasil e no Canadá, nos campos das Arte/Cultura e Turismo, tendo a comunicação pública como estratégia de integração possível entre elas.

APONTAMENTOS METODOLÓGICOS: PESQUISA DOCUMENTAL E ENTREVISTAS

Em estudos recentes desenvolvidos sobre as interfaces entre a cidade mercadoria e a cidade cidadã, essa última em diálogo com as Artes/Cultura e a Comunicação Pública (Freitas; Porto, 2014; Porto; Santos, 2015; Kavaratiz, 2004), temos observado que a construção de um posicionamento das marcas lugares (Kavaratiz, 2004) e das diretrizes de comunicação pública para o cidadão são apontadas pelos pesquisadores como sendo de forma unilateral em sua maioria. Geralmente, os modelos de comunicação pública e de deliberação cidadã partem dos governos, sejam eles municipais, estaduais ou federais, por intermédio de especialistas em comunicação estratégica e áreas afins, a exemplo de: assessores de comunicação e marketing, relações públicas, publicidade etc. em direção à sociedade e ao "mercado". Esse tipo de perspectiva traz como empecilhos a ausência de discussão pública e o risco de ancorar essas representações em estereótipos e/ou estigmas sociais (Goffman, 1991).

Diferente desses tipos de abordagem, propomos, aqui, uma investigação comparativa em dois momentos, sendo o primeiro deles qualitativo e o segundo quantitativo. No primeiro deles, sob a égide da abordagem qualitativa, buscaremos analisar discursivamente esses universos de sentido em torno das manifestações das estratégias de mobilização e de comunicação pública (Duarte, 2012) das cidades de Salvador, Belo Horizonte e Montreal (2022-2024), com vistas à promoção dessas cidades para as Artes/Cultura, perspectiva cidadã; e para o turismo, perspectiva das cidades mercadorias (Harvey, 1989, 2014). Para tanto, temos como corpora de pesquisa documentos oficiais, a exemplo dos planos de cultura e turismo, bem como as campanhas e peças de comunicação estratégica voltadas para os turistas e os cidadãos, além de campanhas de comunicação pública em direção ao cidadão.

Em um segundo momento, inspirado na abordagem quantitativa, pretendemos analisar essa mesma questão de forma comparativa: (i) comunicação pública para as artes e a cultura, e (ii) comunicação estratégica para o turismo, marca lugar, tendo como aporte metodológico a análise documental (Moreira, 2009). Tendo isso em vista, os corpora dessa fase da pesquisa serão documentos e dados oficiais, a saber: planos de Artes/Cultura e de Turismo, o montante de recursos destinados pelas secretarias de comunicação, cultura e/ou turismo em: iii) campanhas e estratégias de comunicação pública voltadas à mobilização do cidadão para a construção de documentos deliberativos, como planos de cultura e turismo e iv) nas campanhas de comunicação estratégica de autopromoção dessas cidades para o turismo. Essa orientação está ancorada na clássica



proposta analítica dos estudos da análise dos discursos (Verón, 2013; Foucault, 2012, 2004; Fairclough, 2001; Maingueneau, 2001) que sugere a relação entre análise textual e contextual, recentemente ressignificada por Fairclough (2001) em: práticas textuais, discursivas e sociais. Em síntese, esta pesquisa se estrutura em:

1. Análise de discursos (posicionamento discursivo) do “mundo possível” (Verón, 2013; Semprini, 2005; Floch, 1990; Sampaio; Oliveira, 2020) a partir das análises: a) dos planos de mobilização cidadã em direção às Artes/Cultura, nas cidades de Salvador, Belo Horizonte e Canadá, bem como das campanhas de comunicação utilizadas por esses territórios, e b) planos de turismo, campanhas de comunicação turística, marca lugar das cidades já mencionadas durante o período de (2022-2024).
2. Análise documental (Moreira, 2009) e contextual (Fairclough, 2001) dos dados e documentos oficiais, a saber planos de comunicação e de turismo, o montante de recursos, dentre outros recursos materiais e simbólicos, destinados pelas secretarias e/ou autarquias similares de arte/cultura e turismo, em campanhas de comunicação pública para a mobilização de diretrizes voltadas para Artes/Cultura, designadas para o cidadão, e em campanhas de autopromoção, bem como outras estratégias de mobilização, cujo objetivo consiste em promover suas respectivas cidades como mercadorias (Harvey, 1989, 2014).

Essa convergência de campos teóricos-metodológicos, apresentados neste projeto de pesquisa, evidenciam as características interdisciplinares dos estudos das Artes/Cultura e Comunicação Pública, conforme salienta Maria Immacolata Vassallo de Lopes (2004). Pretendemos, portanto, estabelecer uma análise crítica dessa estratégia de construção simbólica, verificando de que maneira ela colabora ou rompe com construções que reproduzem estigmas sociais (Goffman, 1991) nas cidades analisadas. Neste artigo, apresentaremos a primeira parte do estudo mencionado, desenvolvida em Montreal entre novembro de 2023 e janeiro de 2024.

PRÁTICAS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA E CULTURA DA CIDADE DE MONTREAL (ANÁLISE DOCUMENTAL E ENTREVISTAS)

A etapa da pesquisa a ser apresentada neste artigo foi desenvolvida durante o último trimestre de 2023 e início do trimestre de 2024. Seguindo a proposta metodológica apresentada anteriormente, foram realizadas visitas ao conselho de cultura de Montreal, assim como foi feita pesquisa documental sobre as políticas de desenvolvimento de Montreal, sendo que a mais recente delas, datada de 2025 a 2030, está em fase de elaboração. Nessa etapa, identificamos dois documentos principais da cidade e sua relação com a comunicação pública, por intermédio dos planos de desenvolvimento da cidade, sendo eles: (1) “Combinando Experiência de Cidadania Cultural na Era da Tecnologia Digital e da Diversidade (2017-2022)” e (2) Política de Desenvolvimento Cultural: No coração da vida cívica e econômica (2025/2023).

No ano de 2016, foi elaborado o primeiro plano de desenvolvimento da cidade. Nele, pode ser identificado como eixo central a combinação entre cidadania cultural, tecnologia digital e diversidade. A metodologia utilizada por Montreal para a construção dos seus planos de desenvolvimento mescla atividades presenciais e online. Seguindo uma perspectiva presente nas discussões acerca da teoria do ator rede e suas consequências nas cidades digitais (Lemos, 2013) foi publicado no site da prefeitura da cidade uma chamada aos agentes culturais e cidadãos para a construção coletiva desse documento, conforme pode ser visto em imagem abaixo:

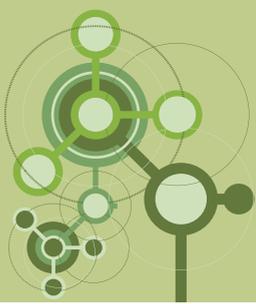


Figura 01 – Plano de Desenvolvimento Cultural de Montreal (2017/2022)

Figura 02 – Consulta Online do Plano de Desenvolvimento Cultural de Montreal (2017/2022)



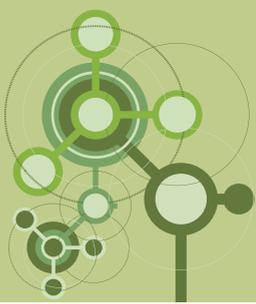
Fonte: <https://montreal.ca/en/articles/cultural-development-policy-heart-civic-and-economic-life-21978>

Essa publicação fazia referência a um formulário online no qual as pessoas poderiam preencher informações que julgavam pertinentes para a construção dessa política da cidade. A cidade dispõe de uma página de consulta pública intitulada “Réalisons Montréal”². Nela, é possível identificar um banco de projetos e consultas públicas produzidas desde 2015 na cidade. Na atual proposta, pode ser percebida a continuidade de algumas linhas gerais observadas no plano de 2016, a saber: 1. Perspectiva cross-cultural, na qual a cultura é compreendida como um vetor de coesão social e de desenvolvimento; 2. Inclusão e equidade, principalmente em relação aos povos indígenas; 3. Alta tecnologia e alta participação “High-tech e high-touch” como princípios que buscam uma articulação balanceada entre inovação tecnológica e **sensibilização dos cidadãos**; e 4. Desenvolvimento sustentável, com projetos ancorados nos pressupostos da agenda 2021.

Destacamos o item 3 da política presente no plano de desenvolvimento de Montreal (2025/2030), pois se distingue consideravelmente das propostas a serem apresentadas em publicações futuras sobre as cidades brasileiras. Isso porque, a aposta na construção de uma cidade cultural advém de uma perspectiva de inclusão dos cidadãos, utilizando a programação cultural e o financiamento de agentes culturais locais como catalisador da construção da cidadania e do bem-viver (Acosta, 2017). No Brasil, a noção de cidade mercadoria potencializa a construção de posicionamentos de cidades orientadas exclusivamente para o turismo massivo (Sampaio; Oliveira 2020).

No atual plano de desenvolvimento da cidade, foram postuladas, pela administração da cidade, quatro questões que guiam o processo de construção dessa política. Tais questões podem ser lidas na página da internet da prefeitura, que disponibiliza uma pesquisa de *survey* destinada à população para a formulação de políticas públicas. As perguntas centrais dessa pesquisa foram: 1. Como as artes e a cultura podem melhorar a qualidade de vida das pessoas de Montreal?; 2. Como as artes e a cultura podem contribuir para enfrentar os grandes desafios climáticos, sociodemográficos e econômicos atuais e futuros?; e 3. Como poderá a Política de Desenvolvimento Cultural de Montreal apoiar o ecossistema cultural para fazer face aos impactos e mudanças decorrentes do novo contexto pós-pandêmico? Essas perguntas oferecem continuidade ao slogan da cidade de Montreal como uma cidade cultural em seu *place branding*. “Montreal, capital cultural por excelência” (Montreal, 2024).

² Disponível em: <https://www.makingmtl.ca/>. Acesso em: abr. 2024.



Em Montreal, quando uma criança nasce, ela recebe três presentes da gestão pública (o cartão da biblioteca, uma semente de uma árvore e um livro), para Cunha (2024), professor e pesquisador, as ações culturais são desenvolvidas pensando na família. Nos eventos culturais da cidade, são criados espaços e atividades em conjunto que coadunam a fruição cultural de adultos e crianças. Essa característica faz com que o consumo cultural na cidade seja fomentado desde as idades iniciais.

Sabemos que um dos instrumentos preconizados pela UNCTAD (2010) como estratégia de construção de políticas públicas está no uso de instrumentos de comunicação pública, por exemplo conferências e conselhos, como mecanismos de discussão e formulação dessas políticas. Nesse sentido, identificamos que essa cidade dispõe de um Conselho para a construção de políticas públicas de cultura no município, denominado Conselho de Artes de Montreal. Com a finalidade de compreender essa relação entre a construção de políticas de desenvolvimento da cultura e da comunicação pública, foi realizada entrevista com a gestão de filantropia desse conselho em janeiro de 2024.

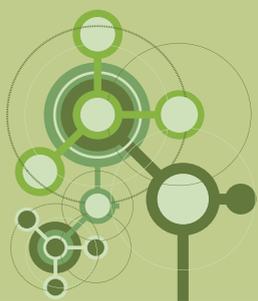
Entrevista Qualitativa no Conselho de Artes de Montreal

Assim como no Brasil, existe no Canadá uma grande dívida com os povos originários denominados autóctones. Em 2008, o governo canadense pediu desculpas, formalmente, aos antigos estudantes do Sistema de Escolas Residenciais voltadas a Indígenas pelas violências simbólicas e materiais sofridas por essa população no processo de constituição do país. Como uma das medidas de efetivação de políticas de reparação social, o Conselho de Artes de Montreal, um órgão de representação dos agentes culturais da cidade e que dispõe de recursos para o fomento a projetos e ações culturais, teve como prática principal o patrocínio de uma ação voltada aos povos originários, segundo o gestor de filantropia que nos recebeu em janeiro de 2024. Na entrevista e no site da entidade, é possível visualizar que há uma reserva de 25% dos recursos disponíveis para esse público. Tal qual mencionamos antes, esse Conselho também utiliza como instrumento de comunicação pública a consulta aos agentes culturais da cidade para destinar recursos ao patrocínio de projetos e ações culturais.

Entretanto, diferentemente da gestão pública de Montreal, que utiliza as consultas por intermédio do site, esse Conselho o faz por intermédio de reuniões presenciais. Uma interessante forma de trabalho desenvolvida nesse órgão foi apresentada pelo gestor, o qual menciona que este se caracteriza como “Arm’s length” (distância de um braço). Nessa perspectiva de trabalho, esse Conselho dispõe de um distanciamento estratégico da administração pública, o que assegura sua autonomia em relação aos gestores públicos. De acordo com o entrevistado, não existe a interferência do campo político na alocação de recursos públicos. Esses são destinados seguindo a deliberação sugerida pelos agentes culturais que compõem esse conselho. Esse conselho se efetiva como uma estratégia de participação cidadã e compreende a comunicação pública não exclusivamente como um braço do estado. Aqui, é a sociedade civil organizada que formula políticas e diretrizes para o campo cultural (Marques, 2011)

Estabelecendo uma comparação com o modo de gestão dos conselhos no Brasil, observaremos, em trabalhos futuros, que estes não dispõem de uma autonomia para o fomento de políticas públicas em cultura, isso porque, não conta, por exemplo, com dotação orçamentária própria, tampouco um CNPJ independente das fundações e secretarias de cultura dos municípios. Isso faz com que esses conselhos se tornem cada vez mais dependentes da gestão pública municipal, diferente do observado em Montreal.

Todavia, segundo o entrevistado, não existem conselhos municipais de cultura, dessa natureza, em todas as cidades do Canadá. Apenas cinco delas (o Conselho de Arte de Winnipeg, Toronto, Calgary Edmonton e Montreal) seguem o modelo “Arm’s length”: o Conselho de Arte de Winnipeg, Toronto, Calgary Edmonton e Montreal. Apesar desse modelo de gestão, não há uma relação institucional entre esse conselho, o entrevistado comenta que essa rede é informal. No Brasil, temos uma característica diferente, pois grande parte dos estados brasileiros, principalmente as capitais, possuem um conselho municipal de cultura



(Rubim; Pimenta 2017). Porém, sua criação foi potencializada pela necessidade de adesão ao sistema do plano nacional e planos municipais de cultura. Foi essa institucionalização do campo da cultura que permitiu que agentes culturais, no país, conseguissem efetivar as leis emergências culturais já mencionadas. Nesse sentido, as práticas de participação cidadã no Brasil estão mais formalizadas do que aquelas observadas no Canadá.

Apesar dessa interessante prática de comunicação pública no campo da cultura, observa-se que, em Montreal, esse conselho não dispõe do mesmo orçamento, quando comparado às ações de financiamento das atrações culturais da cidade de Montreal. No entanto, diferente do que observamos em outras cidades brasileiras, o público a quem se destina as atrações culturais é o cidadão, divergente das políticas dos grandes eventos observadas em países do Sul, a exemplo de Brasil e Chile (Miño, 2023).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

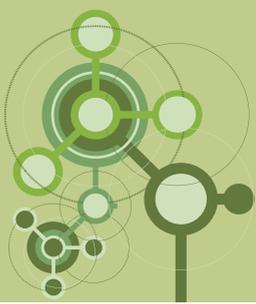
Este artigo apresentou uma parte da pesquisa intitulada: "Artes/Cultura, Comunicação Pública e Cidadania. Práticas de deliberação cidadã no campo das Artes/Cultura (Brasil-Canadá)". Aqui, foram identificadas as características presentes em Montreal para a construção do seu plano de desenvolvimento cultural 2025/2030 e a utilização de diretrizes de comunicação pública. Um estudo *cross-cultural* não tem como intenção comparar contextos sociais, culturais e políticos tão distintos, mas refletir acerca de práticas de deliberação cidadã que utilizam instrumentos de comunicação pública, a saber: conferências, conselhos e consultas públicas online como formas de efetivação de práticas de participação cidadã.

Em uma perspectiva decolonial, sabemos que o tipo de processo colonizador enfrentado pelo Canadá e pelo Brasil foram bastante distintos. O primeiro deles foi uma colônia de povoamento e o segundo de exploração; assim como, os modelos de democracia representativa implementados nos dois países foram/são distintos. Entretanto, como objetivo deste trabalho, buscamos refletir sobre as interfaces entre o campo da cultura e da comunicação pública com vistas a pensar modelos de implementação de políticas públicas que dialoguem com uma visão ampliada de comunicação pública. Dito isso, neste estudo não compactuamos com a visão de que apenas os entes públicos podem e devem construir políticas públicas, mas também a sociedade civil organizada por meio de um processo de conscientização e exercício da cidadania (Dagnino, 2004). Neste, a sociedade civil pode e deve participar de forma efetiva, bem como questionar até mesmo os modelos de participação cidadã sugeridos pelo poder público.

Assim, como vimos, o Conselho de Arte de Montreal se configura como um órgão autônomo ao poder público e que desenvolve essa interface com o cidadão. Pudemos observar certos avanços em relação à implementação de políticas públicas de cultura em Montreal, a saber a participação de conselhos e de instrumentos de consulta pública, a exemplo do site que dispõe de acervo referente às consultas públicas já realizadas na cidade. Percebemos também que não há uma institucionalidade da cultura no que concerne aos conselhos municipais de cultura. No Brasil, identificamos que essa perspectiva é mais articulada em função da efetivação dos planos municipais de cultura integrados com o sistema nacional de cultura (Rubim; Pimenta 2017).

A pesquisa em curso busca analisar as estratégias construídas pelas cidades e analisar suas práticas por intermédio de pesquisas documentais e entrevistas junto a gestores públicos e agentes culturais. Todavia, sabemos que uma amostra mais ampliada, com vistas a avaliar as políticas de comunicação e de cultura desses territórios, poderia ser efetivada pelas gestões públicas. Por serem dois países continentais, Brasil e Canadá, uma pesquisa dessa magnitude teria que englobar uma rede internacional de pesquisadores e/ou com apoio dos governos e/ou fundações de amparo à pesquisa.

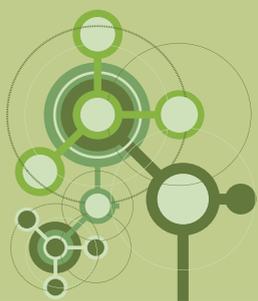
Almejamos que este estudo possa apresentar relevantes caminhos para a discussão pública de práticas de comunicação pública e de participação cidadã ao analisar as similaridades e diferenças de modelos e práticas entre os dois países. Nossa



intenção é que os futuros resultados desta pesquisa possam vir a promover o debate entre agentes culturais e de comunicação nos municípios estudados. Há uma intenção, por exemplo, de articulação de políticas e práticas de comunicação pública e cultura entre as organizações investigadas. Esse interesse foi manifestado pelo Conselho de Artes de Montreal, em janeiro de 2024. Aspiramos, assim, com o desenvolvimento das outras etapas das pesquisas, em Salvador e Belo Horizonte, estreitar a relação e a reflexão desses agentes de participação cidadã nas cidades investigadas.

REFERÊNCIAS

- ACOSTA, Alberto. *O bem Viver. uma Oportunidade Para Imaginar Outros Mundos*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016.
- BARROS, Antonio (orgs.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 2009.
- BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.15, n.2, 2001.
- BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (orgs.). *Rede Global: 40 anos de poder e hegemonia*. São Paulo: Paulus, 2005.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.
- CCA – CONSEIL DES ARTS DU CANADA. Ottawa, s. d. Disponível em: <https://canadacouncil.ca/>. Acesso em: 12 out. 2022.
- CUNHA, Ney. Entrevista concedida ao autor na UQUAM, Faculdade de Comunicação, janeiro, 2024.
- DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política e Sociedade: Revista de Sociologia Política*, Florianópolis, v.3, n.5, 2004.
- DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012.
- FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e mudança social*. Brasília, DF: Editora UnB, 2001.
- FAUSTO NETO, Antônio; VERÓN, Eliseo; RUBIM, Antonio Albino. *Lula presidente: Televisão e política na campanha eleitoral*. São Leopoldo: Unisinos, 2003.
- FLOCH, Jean-Marie. *Sémiotique, marketing et communication: Sous les signes, les stratégies*. Paris: Presses Universitaires de France, 1990.
- FOUCAULT, Michel. *Arqueologia do Saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.
- FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. São Paulo: Loyola, 2004.
- FREITAS, Ricardo Ferreira; PORTO, Alessandra de Figueiredo. *Nas ondas do Copacabana Palace: sobre a importância do Hotel na Constituição da Marca Rio*. São Paulo: Abrapcorp, 2014. Disponível em: <http://portal.abrapcorp.org.br/anais/>. Acesso em: 4 fev. 2024.
- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 1974.



GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GOFFMAN, Erving. *Les cadres de l'expérience*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1991.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, [s. l.], v. 71, n.1, p.3-17, 2017,

IRVING, Marta de Azevedo. Para sustentabilizar o turismo na contemporaneidade: ética e políticas públicas globais. *In*: IRVING, Marta de Azevedo; AZEVEDO, Julia; LIMA, Marcelo Augusto Gurgel de (orgs.). *Turismo: Resignificando sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2019.

KAVARATZIS, Michalis. From city marketing to city branding: Towards a theoretical framework for developing city brands. *Place Branding*, [s. l.], v.1, p.58-73, 2004.

LEMOS, André. *A comunicação das coisas: Teoria ator-rede e cibercultura*. São Paulo: Annablume, 2022.

LOPES, Maria Immacolata Vassalo de. As fronteiras entre as ciências sociais vistas da comunicação: uma aproximação aos estudos sociais das ciências. *Revista eletrônica e-compós*, [s. l.], 1. ed., 2004.

MAINGUENEAU, Dominique. *Análise de textos de comunicação*. São Paulo: Cortez, 2001.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. Comunicação pública e constituição de cenas de dissenso em contextos institucionais. *Organicom*, São Paulo, v.12, n.22, p.78-91, 2015.

MATTOS, Sérgio. *História da televisão brasileira: uma visão econômica, social e política*. Petrópolis: Vozes, 2002.

MONTREAL. Cultural Development Policy: At the heart of civic. *Montreal*, Montreal, 2023. Disponível em: <https://montreal.ca/en/articles/cultural-development-policy-heart-civic-and-economic-life-21978>. Acesso em: 16 set. 2022.

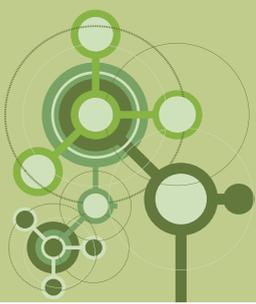
MOREIRA, Sônia Virgínia. Análise documental como método e como técnica. *In*: DUARTE, Jorge;

MIÑO, Pablo. Beyond economic dependency: Nation branding in Latin America subdued to stereotypes and neoliberal globalization. *Public Relations Inquiry*, 2023.

NOVELLI, Ana Lucia Coelho Romero. O papel institucional da Comunicação Pública para o sucesso da governança. *Organicom*, São Paulo, v.3, n.4, p.74-89, 2006.

PERUZZO, Cicilia M. Krohling. Comunicação e terceiro setor. *In*: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009.

PORTO, Alessandra de Figueiredo; SANTOS, Maria Helena Carmo dos. Rio 450 anos: a celebração como estratégia da campanha comemorativa em homenagem à Cidade Maravilhosa. *In*: Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas, 9., 2015, Campinas. Anais [...]. São Paulo: Abracorp; Campinas: Pontifícia Universidade Católica de



Campinas; Faculdade Matrocamp/ Grupo Ibmecc, 2015. p.434-450. Disponível em: <https://ebooks.pucrs.br/Ebooks/Pdf/978-85-397-0751-5.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2020.

RUBIM, Antonio Albino. *Políticas Culturais na Bahia Contemporânea*. Salvador: Edufba, 2014.

RUBIM, Antonio Albino Canelas; PIMENTA, Fernanda (orgs.). *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e Distrito Federal*. Salvador: Edufba, 2017.

SAMPAIO, Adriano; ANDRADE, José Gabriel; GARCIA, Jorge Esparteiro; FONSECA, Manuel José. The City Makes Its Mark in a Review on Digital Communication and Citizenship. In: Rocha, Alvaro; ADELI, Hojjat; DZEMYDA, Gintautas; MOREIRA, Fernando; COLLA, Valentina. (eds.). *Information Systems and Technologies. WorldCIST 2023. Lecture Notes in Networks and Systems*. New York: Springer Nature, 2024, p.100-122.

SAMPAIO, Adriano et al. Os impactos da Covid-19 sobre o Turismo e a Cultura na Bahia, Ceará e Pernambuco: estratégias para sustentabilidade e fortalecimento da marca lugar. *Rizoma*, v.9, p.28-44, 2021.

SAMPAIO, Adriano; OLIVEIRA, Janine Pereira Falcão de. Posicionamento da marca Barcelona. Uma disputa de sentidos entre as nacionalidades espanhola e catalã. *Organicom*, São Paulo, v17, n32, 2020.

SAMPAIO, Adriano; CARVALHO, Claudiane de Oliveira; MARTINS, Inês; PINHEIRO, Lidiane. *Marca lugar, comunicação e cultura*. Salvador: Edufba, 2019.

SCHREIBER, Mariana. 30 anos da Constituição: a Carta Magna brasileira é generosa demais?. *BBC News Brasil*, [s. l.], 5 out. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45754119>. Acesso em: 14 abr. 2020.

SEMPRINI, Andrea. *La marque: Une puissance fragile*. Paris: Vuibert, 2005.

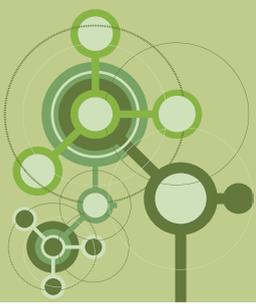
SODRÉ, Muniz. *O monopólio da fala: Função e linguagem da televisão no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2001.

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. Relatório de Economia Criativa 2010. UNCTAD, [s. l.], 2010. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab20103_pt.pdf. Acesso em: 4 abr. 2024.

VERÓN, Eliseo. *La semiosis social, 2 Ideas, Momentos, Interpretantes*. Buenos Aires: Paidós, 2013.

WTTC – WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL. Economic Impact Research. *WTTC*. 2022. Disponível em: <https://wtcc.org/research/economic-impact>. Acesso em: 13 out. 2022.

Artigo recebido em 30.04.2024 e aprovado em 07.08.2024



A comunicação pública nos desertos de notícia: uma análise a partir de 25 municípios brasileiros

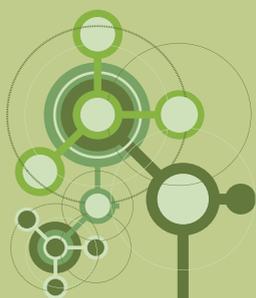
Public communication in News deserts: an analysis based on 25
Brazilian municipalities

La comunicación pública en los desiertos de noticias: un análisis a partir
de 25 municipios brasileños



José Agnaldo Montesso Junior

- Doutorando em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (USP)
- Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas (Unifal)
- Pós-graduado em Gestão Estratégica de Negócios pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas (IFSul-Minas) e em Comunicação Empresarial pelo Centro Universitário de Belo Horizonte (UniBH)
- Jornalista profissional graduado pela Universidade Federal de Viçosa (UFV)
- Diretor regional em Minas Gerais da Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública).
- E-mail: agnaldomontesso@gmail.com



RESUMO

Este artigo analisa as plataformas de mídia social de prefeituras em 25 municípios considerados desertos de notícia, com a observação sistemática de 1.523 publicações realizadas em novembro de 2023. O objetivo foi avaliar se esses canais eram utilizados a partir dos princípios da Comunicação Pública. Constatou-se que o Facebook e o Instagram foram os mais utilizados para divulgar ações governamentais em detrimento de informações consideradas serviços públicos sociais. A área cultural obteve o maior número de postagens.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO PÚBLICA • DESERTOS DE NOTÍCIA • GOVERNOS LOCAIS • PLATAFORMAS DE MÍDIA SOCIAL.

ABSTRACT

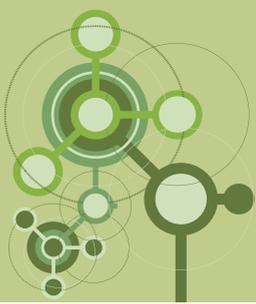
This study analyzes the social media platforms of city halls in 25 municipalities considered news deserts, with the systematic observation of 1,523 publications made in November 2023. This research aimed to evaluate whether these channels were used based on the principles of public communication. It found that Facebook and Instagram were the most used to disseminate government actions to the detriment of information considered public social services. The cultural area had the highest number of posts.

KEYWORDS: PUBLIC COMMUNICATION • NEWS DESERTS • LOCAL GOVERNMENTS • SOCIAL MEDIA PLATFORMS.

RESUMEN

Este artículo analiza las plataformas de redes sociales de las alcaldías en 25 municipios considerados desiertos de noticias, con la observación sistemática de 1.523 publicaciones realizadas en noviembre de 2023. Su objetivo fue evaluar si se utilizaban estos canales de acuerdo con los principios de la comunicación pública. Se encontró que Facebook e Instagram fueron los más utilizados para difundir acciones gubernamentales en detrimento de información considerada como servicios públicos sociales. El área cultural obtuvo el mayor número de publicaciones.

PALABRAS CLAVE: COMUNICACIÓN PÚBLICA • DESIERTOS DE NOTICIAS • GOBIERNOS LOCALES • PLATAFORMAS DE REDES SOCIALES.



INTRODUÇÃO

Cerca de 26,7 milhões de brasileiros não conseguem ter acesso a notícias sobre o lugar onde vivem. Essa realidade foi apontada pelo Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo (Projor), na sexta edição do projeto Atlas da Notícia, ao destacar que 2.712 cidades do país não possuíam veículos de comunicação jornalística entre os anos de 2022 e 2023. Os dados mostram que 48,7% dos 5.570 municípios brasileiros podem ser considerados “desertos de notícia”, segundo o levantamento divulgado em agosto de 2023 (Lüdtke; Spagnuolo, 2023).

No dia 9 de agosto de 2023, a Agência Brasil, agência pública de notícias da Empresa Brasil de Comunicação, vinculada ao Governo Federal, noticiava esse estudo sobre os desertos de notícia, no país. O conteúdo da reportagem online trazia o depoimento de uma professora de Upanema, cidade com cerca de 13,5 mil habitantes, no Rio Grande do Norte. A professora desejava que as crianças e os adolescentes tivessem mais acesso às notícias de sua cidade, principalmente as relacionadas à saúde e à educação. “Só querem as redes sociais”, disse ela ao ser questionada. A própria docente se informava pelo site da prefeitura, por uma rádio de uma cidade a 55 km de distância e lia jornais da capital do estado (Ferreira, 2023).

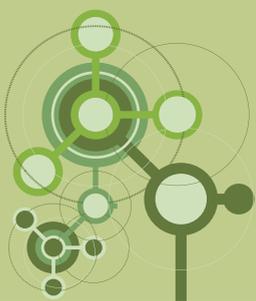
Inspirado numa experiência americana, o Atlas da Notícia classifica, desde 2017, os locais pela presença de veículos jornalísticos, nos municípios do país. Segundo o levantamento, são considerados desertos de notícia as cidades sem veículos jornalísticos, ou seja, sem cobertura significativa de imprensa, como acontece na pequena Upanema.

Por outro lado, os municípios detêm estruturas públicas que, por princípio constitucional, devem publicizar ações e serviços à comunidade. Alguns dos canais para essa comunicação são as plataformas de mídia social. Em 2017, 75% das administrações municipais estavam nas mídias sociais, proporção que foi para 82%, em 2019, e 94%, em 2021. Dentre as atividades desenvolvidas nas plataformas de mídia social mais comuns, segundo dados do Cetic.br (2021), estão: postar notícias sobre a prefeitura (93%), responder a comentários e dúvidas dos cidadãos (76%) e divulgar serviços ou campanhas (88%).

Destaca-se ainda o escasso número de trabalhos publicados em periódicos voltados a compreender a atuação dos executivos municipais nas mídias sociais, afim de analisar os perfis de capitais do país, como de Curitiba (Henriques; Sant’Ana, 2015; Martino; Aleixo, 2016), Belo Horizonte, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Porto Velho (Siena; Carvalho; Borba, 2020) e Florianópolis (Comel; Brodbeck; Quadros, 2021; Comel; Moura, 2023).

A partir desses aspectos, o trabalho se propõe a analisar a presença e a atuação de 25 prefeituras do país nas plataformas de mídia social, sendo esses municípios considerados desertos de notícia. Dessa forma, a pesquisa busca verificar como as administrações municipais utilizam essas plataformas para trazer informações à população sobre aspectos pertinentes aos locais em que vivem, além de contribuir para entender o cenário da comunicação pública em regiões do interior do país, contexto entendido como pouco discutido pela academia.

Com esse objetivo, foi feita a raspagem de dados das plataformas de mídia social Facebook, Instagram, YouTube e TikTok, no período de 1/11/2023 a 30/11/2023, chegando a 1.523 posts. A técnica de Análise de Conteúdo (Maia; Hauber; Paula, 2022) foi usada para apontar quais as áreas/temas contemplados e o intuito dos posts, tendo como base aspectos discutidos em trabalhos anteriores (Duarte, 2009; Henriques; Santana, 2015; Pecoraro, 2019; Comel; Moura, 2023), além da presença de gestores e os formatos utilizados nessas postagens. Traz ainda informações de quando as plataformas começaram a ser utilizadas e a quantidade de seguidores em cada uma delas.



Além desta seção introdutória, o trabalho conta com uma revisão de literatura acerca do conceito de comunicação pública, discute o uso das plataformas de mídia social pela administração pública e trata dos desertos de notícia. Em seguida, há a seção de procedimentos metodológicos, os resultados e discussão, finalizando com as considerações.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E PLATAFORMAS DE MÍDIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS

A Constituição Federal (Brasil, 1988) destaca que os governos, ao fazerem a comunicação de seus atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos devem atender aos princípios de caráter educativo, informativo ou de orientação social. É vedada a promoção pessoal dos agentes públicos, não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que a caracterizem. Esses preceitos foram enfatizados, posteriormente, nas Leis da Transparência e de Acesso à Informação.

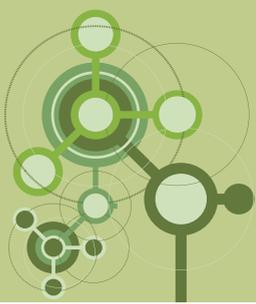
Weber (2017) explica que o termo comunicação pública foi utilizado no país de modo político e estratégico, pois a definição de comunicação governamental, empregada no período da ditadura militar, não atendia à responsabilidade do Estado brasileiro com a democracia. Com a recuperação das instituições democráticas, a partir da década de 1980, era preciso o restabelecimento das relações com a sociedade e a difusão das informações para possibilitar a transparência estatal. Dessa forma, para Duarte (2009), além de focar no cidadão, a comunicação pública requer um compromisso com o interesse público, reconhecendo que a comunicação vai além da mera transmissão de informações. Envolve, ainda, a adaptação dos canais às necessidades e interesses de diferentes audiências, proporcionando o diálogo e a participação.

Ao analisar parte da produção acadêmica voltada à comunicação pública entre 2013 e 2022, Massuchin et al (2023) apontam que parte significativa dos estudos se volta à compreensão de como o Estado e suas interfaces são responsáveis pela produção de comunicação pública. As empresas públicas e o executivo municipal e estadual são apontados como as principais organizações promotoras. As mídias sociais digitais ficam em segundo lugar dentre os objetos analisados nos textos empíricos, ficando atrás apenas dos múltiplos objetos. Entretanto, Weber (2017) apontava a complexidade no conceito de comunicação pública, já que as abordagens abrangem diferentes instituições promotoras, temas e acontecimentos públicos.

Independente do órgão promotor, Weber e Locatelli (2022, p.142) compreendem que a comunicação pública seria um dos principais indicadores de qualidade das democracias. Nesse sentido, Bucci (2022, p.29) defende que uma democracia só consegue ter vigor se os cidadãos forem bem-informados para poderem participar do debate público. Na concepção do autor, o Estado democrático deve garantir mecanismos que possam prover o direito à informação, pois “só existe sentido em falarmos em comunicação pública quando ela promove o atendimento do público à informação – o que é um direito fundamental [...]”.

Em cidades consideradas desertos de notícia esse papel da comunicação pública é compreendido como ainda mais relevante, posto que não há veículos de imprensa que possam contribuir para que a população seja informada sobre os aspectos que dizem respeito ao dia a dia. Para 61% da população mundial, um dos principais motivos para usar a internet é a busca de informações (Kemp, 2024). Medeiros (2020) descreve os cenários dos locais em que não há presença da imprensa, enfatizando como esse aspecto pode ser prejudicial à democracia:

Os desertos de notícias privam a população de ter informações sobre a própria realidade, além de impactar nas relações sociais entre moradores e na manutenção de identidades culturais locais, representando uma ameaça à democracia em meio à crise de credibilidade midiática que vem sendo amplificada pela emergência das *fake news*. As informações que chegam até as pessoas que vivem em desertos de notícias falam de uma realidade que para elas é plastificada ou não interessa aos seus cotidianos, em detrimento de informações sobre serviços básicos que afetam diretamente suas vidas. (Medeiros, 2020, p.374)



O levantamento do Atlas da Notícia divulgado em 2023 apontou que houve uma redução de 8,6% nos desertos de notícias se comparado ao ano anterior. A identificação de veículos de comunicação em novos 256 municípios se deve à mudança da metodologia de identificação de veículos noticiosos, com o mapeamento, também, de rádios comunitárias que produzem conteúdo noticioso e iniciativas online, antes não considerados pela pesquisa (Lüdtke; Spagnuolo, 2023). Destaca-se ainda que todo o trabalho é realizado por parceiros² e, em um país de dimensões continentais, a pesquisa pode não identificar todos os veículos de comunicação. Além disso, há uma influência cada vez maior de plataformas de mídia social que facilitam as interações e trazem alterações para a dinâmica comunicacional, mas que não possuem os critérios jornalísticos empregados pelo jornalismo profissional (Correia, 2023).

De acordo com o relatório Digital 2023 Brazil (DataReportal, 2023), cerca de 152,4 milhões de brasileiros eram usuários de mídias sociais, no Brasil, em janeiro de 2023, com o YouTube na primeira colocação com 142 milhões de usuários, seguido pelo Instagram com 113,5 milhões, Facebook com 109,1 milhões e TikTok com 82,21 milhões. Raposo e Terra (2020) identificam uma reorganização das relações e dos modos de agir e pensar da sociedade, que sofreram a ação dessas plataformas, com as organizações contemporâneas, buscando a hiperconexão, a visibilidade e a propagabilidade das atividades oportunizadas por esses novos canais de mídia.

Nessa perspectiva, as administrações públicas municipais têm a possibilidade de investir em canais de comunicação próprios para que as informações possam chegar à sociedade, sendo a internet, mais especificamente as plataformas de mídias sociais, um meio para isso. A pesquisa TIC Governo Eletrônico 2021 apontou que, nas prefeituras dos municípios com população entre 10 mil até 20 mil habitantes, 94% disseram possuir perfil ou conta próprios em plataformas de mídia social (Cetic.br, 2021). Na conjuntura democrática, elas seriam utilizadas para promover a transparência e a prestação de contas das ações e projetos desenvolvidos com dinheiro público, ainda mais em pequenos municípios considerados desertos de notícia, em que não há cobertura adequada da imprensa.

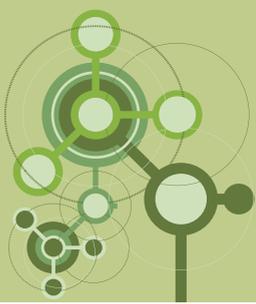
Entretanto, como alerta Han (2018), “a mídia digital como tal privatiza a comunicação, ao deslocar a produção de informação do público para o privado”, já que todas essas estruturas midiáticas são administradas pelas *Big Five*, que são as empresas Alphabet-Google, Amazon, Apple, Facebook e Microsoft. Para D’Andrea (2020, p. 13), essas corporações “[...] se consolidaram como serviços infraestruturais e hoje centralizam cada vez mais atividades cotidianas e estratégicas” e, por isso, têm trazido preocupações aos governos, empresas e sociedade civil, já que possuem interesses comerciais e utilizam os dados obtidos dos usuários e dos algoritmos para influenciar questões como a eleitoral e aprofundar preconceitos e desigualdades.

Ao compreender as complexas relações nas plataformas de mídias sociais e a sociedade, o trabalho optou por não problematizar os aspectos voltados à plataformização e à utilização dos algoritmos, nas dinâmicas contemporâneas, focando na atuação das administrações públicas municipais ao se apropriarem dessas estruturas.

METODOLOGIA

O estudo foi conduzido por meio de uma abordagem de pesquisa quantitativa e qualitativa, envolvendo a coleta e análise de dados, a partir da observação sistemática das postagens nas plataformas de mídia social utilizadas por 25 prefeituras. As publicações nessas plataformas foram classificadas e analisadas utilizando a técnica de Análise de Conteúdo, de acordo com o estabelecido por Maia, Hauber e Paula (2022).

² A coleta de dados para a versão 2023 do Atlas da Notícia contou com a participação de 303 colaboradores voluntários e estudantes de 80 organizações e universidades (Lüdtke; Spagnuolo, 2023).



O primeiro passo foi a seleção da amostra. Para isso, foi calculada, inicialmente, a média e a mediana do número de habitantes entre os 5.570 municípios brasileiros, segundo o Censo do IBGE (2023). O cálculo da média de pessoas dentre as cidades resultou em 37.076 pessoas e da mediana em 11.695. Em seguida, da listagem dos 2.709 municípios brasileiros considerados desertos de notícia pelo Projor, na 6ª edição do Atlas da Notícia, foram selecionados os que tinham população compatível com intervalo obtido entre média e mediana, resultando em 564 cidades, de 25 estados diferentes, excluindo o Distrito Federal. Apenas o estado do Rio de Janeiro não compôs a amostra por não possuir municípios com as características citadas.

Das 564 cidades, foram selecionadas 25, por meio de sorteio randômico, utilizando o software R Studio versão 2023.12.0+369, sendo estas de estados diferentes, conforme mostra a Tabela 1. Após a seleção, a pesquisa localizou o site oficial das prefeituras de cada um dos municípios. A partir da página inicial, analisou-se, primeiramente, se estavam disponíveis aos usuários os links para as quatro plataformas de mídia social com maior alcance na população brasileira.

Identificadas as plataformas, o recorte temporal foi definido entre 1/11/2023 e 30/11/2023 e a unidade de análise que abrangeu os posts nesse período. Houve ainda a coleta da data de criação das contas e o número de seguidores/inscritos. A proposta foi trazer publicações mais recentes sem que houvesse a influência do ano eleitoral de 2024, quando ocorrerá o pleito nos municípios. O mês de dezembro, geralmente, também é atípico, com mais postagens relacionadas ao Natal e Ano Novo. Portanto, o mês de novembro se mostrou mais adequado para a raspagem dos dados.

Desta forma, as postagens foram categorizadas conforme objetivo, tema, personagens abordados e formato empregado, seguindo a descrição presente no Livro de Códigos³. A categoria objetivo trouxe as variáveis relacionadas às ações governamentais, serviços público-sociais/recomendações, conteúdo fiscal, fomento ao diálogo e à participação, informação e educação para cidadania, combate à desinformação, aproximação e relacionamento, e nenhuma das anteriores. A categoria foi elaborada por meio de discussões anteriores relacionadas à Comunicação Pública realizada por prefeituras em plataformas de mídia social com abordagens propostas por Henriques e Sant'ana (2015); Pecoraro (2019); Medeiros e Chirnev (2021); e Comel e Moura (2023).

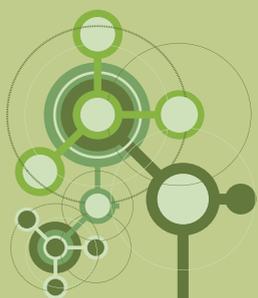
Na categoria tema, que está relacionada às áreas tratadas pelas postagens, houve uma classificação conforme os ministérios do Governo Federal em consonância com a Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023 (Brasil, 2023), já que cada município é de um estado distinto e pode ter uma estrutura administrativa diferente. Foram acrescentadas, entretanto, as temáticas de infraestrutura, justiça eleitoral e poder legislativo, as quais não estão contempladas. Outra categoria diz respeito ao formato, dividida em *cards*, fotografias, vídeos e links.

Referente à presença dos gestores, os posts foram classificados por meio da presença do prefeito; prefeito e outras autoridades do município; prefeito e população; população; demais autoridades do município; outros servidores municipais exceto o prefeito; e nenhuma dos anteriores. O teste de confiabilidade foi feito pelo pesquisador duas semanas após a codificação inicial, com 10% da amostra (n=153), atingindo a confiabilidade de 0,93, valor recomendado no índice Krippendorff (Sampaio; Lycarião, 2021).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir dos portais das prefeituras, ou pelos sistemas de busca das plataformas de mídia social, foram coletadas as informações relacionadas à data de criação, o número de seguidores e a quantidade de postagens, no período de 1/11/2023 a 30/11/2023.

³ O Livro de Códigos, elaborado por meio das diretrizes propostas por Maia, Hauber e Paula (2022), está disponível em <https://bit.ly/3B1EOov>. O documento traz os parâmetros estabelecidos pela pesquisa para análise das postagens das prefeituras nas mídias sociais.



Nota-se que os perfis mais antigos utilizados pelas prefeituras foram implementados nos anos de 2013 e 2014, sendo o da prefeitura de Monte Alegre (RN) o mais antigo, criado no mês de janeiro de 2013. Entretanto, verificou-se que 58,33% das contas no Facebook foram implementadas no primeiro ano após o pleito municipal, sendo sete em 2017 e sete em 2021, número correspondente às contas criadas no atual mandato municipal. No Instagram, nove prefeituras se juntaram à plataforma em 2021, o que aponta que 50% das contas foram criadas no atual mandato.

Um dos indícios que podem explicar esse fato leva em consideração os ilícitos eleitorais. A Associação Brasileira de Comunicação Pública solicitou ao Tribunal Superior Eleitoral que deixasse mais claro a possibilidade de manutenção de sítio institucional e perfis nas mídias sociais no período eleitoral, sendo que estes não sejam abastecidos com novos conteúdos. Há uma interpretação que faz com que os entes públicos tornem indisponíveis as mídias sociais e as notícias publicadas anteriormente, o que faz com que muitas contas sejam excluídas (ABCPública, 2024).

Outro indicativo que pode ser relacionado é a quantidade de servidores concursados ante ao de comissionados nas áreas de comunicação. Montesso Júnior e Campos (2024), em análise de 16 prefeituras de Minas Gerais, constataram que 70% dos profissionais da área de comunicação das gestões municipais têm cargos comissionados, com livre contratação, pelas administrações públicas, o que pode acarretar uma falta de continuidade nas ações de comunicação. Esses profissionais, por não possuírem estabilidade contratual, são geralmente demitidos ao final de uma gestão.

Tabela 1: Lista de cidades, com população e data de criação, número de seguidores e de posts no Facebook, Instagram e YouTube

Cidade / Estado	População	Facebook			Instagram			YouTube		
		Criação	Seguidores	Posts	Criação	Seguidores	Posts	Criação	Inscritos	Posts
Barro Alto (BA)	13.453	02/2021	1.200	0	10/2020	5.093	..	..	..	..
Bom Retiro do Sul (RS)	12.294	08/2016	16.000	104	11/2017	8.067	105	08/2020	307	1
Cajueiro (AL)	16.024	06/2014	4.900	15	01/2021	13.300	14	05/2020	141	0
Campinorte (GO)	12.510	01/2021	1.800	24	01/2021	7.831	26	..	..	..
Cerro Azul (PR)	16.134	05/2014	10.000	31	01/2019	3.939	30	10/2019	365	0
Coronel Sapucaia (MS)	14.289	08/2019	6.900	1	..	..	..	01/2019	2	0
Cristinápolis (SE)	17.100	02/2012	8.400	54	03/2019	14.100	54	01/2021	234	0
Gravatal (SC)	12.435	02/2014	5.700	17	03/2019	5.736	31	..	..	..
Lagoa da Confusão (TO)	15.288	01/2021	2.100	24	01/2021	11.300	57	03/2008	771	0
Marechal Floriano (ES)	17.641	02/2017	6.300	30	03/2019	10.200	25	..	..	..
Maria da Fé (MG)	14.247	05/2022	2.700	8	02/2019	6.402	9	..	..	..
Monte Alegre (RN)	23.031	01/2013	8.100	131	04/2015	24.400	131	03/2015	3.430	0
Mucajaí (RR)	18.095	01/2017	3.600	3	03/2019	5.732	17	03/2021	28	0
N. S. do Livramento (MT)	12.940	04/2020	2.000	34	05/2020	1.710	0	07/2014	6	0

Continuará...

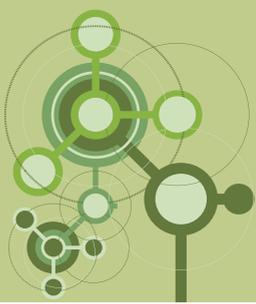


Tabela 1: Continuação

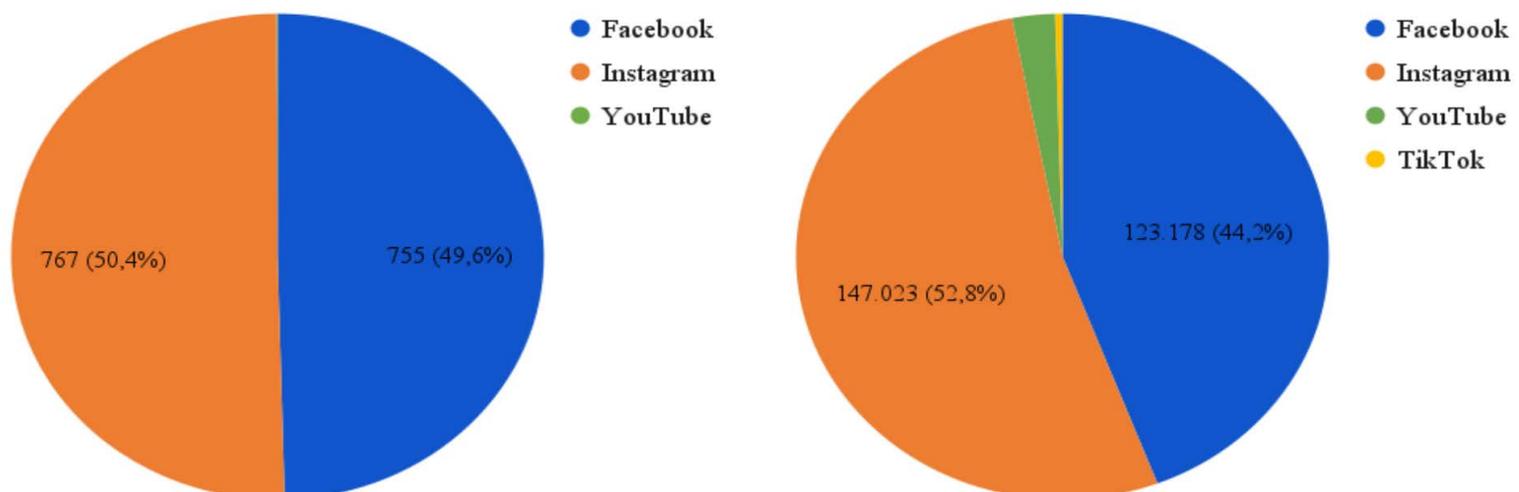
Cidade / Estado	População	Facebook			Instagram			YouTube		
		Criação	Seguidores	Posts	Criação	Seguidores	Posts	Criação	Inscritos	Posts
Nova Brasilândia D'Oeste (RO)	15.679	04/2017	3.200	18	09/2023	340	7	..	..	..
Nova Ipixuna (PA)	13.955	02/2017	2.000	3	06/2021	685	4	03/2017	80	0
Paulista (PB)	11.834	01/2017	2.200	11	04/2018	7.924	11	09/2020	1.120	0
Poranga (CE)	12.065	01/2018	8.600	55	01/2020	4.678	47	02/2022	11	0
Primeira Cruz (MA)	13.614	..	..	..	06/2021	2.117	0	..	..	..
São Benedito do Sul (PE)	13.113	01/2017	6.200	16	05/2022	3.179	14	06/2020	248	0
Simões (PI)	14.350	08/2021	78	0	08/2021	1.973	0	06/2021	415	0
Tapiratiba (SP)	11.816	01/2021	5.500	64	10/2021	1.854	64	05/2021	54	0
Tartarugalzinho (AP)	12.945	01/2021	7.500	49	01/2021	4.114	62	..	..	..
Tonantins (AM)	19.247	01/2021	3.600	21	02/2021	1.398	17	03/2021	36	0
Xapuri (AC)	18.243	01/2017	5.800	39	07/2022	951	50	07/2022	2	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

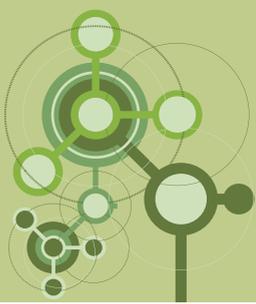
Dentre as plataformas analisadas por este estudo, a menos usada foi o TikTok. Apenas a Prefeitura de Monte Alegre (RN) está presente na mídia social. Criou a conta em 08/07/2022 e possuía 1.256 seguidores em dezembro de 2023, sendo que não fez nenhuma postagem de 1/11/2023 a 30/11/2023.

Mesmo tendo mais contas e sendo a plataforma com mais seguidores no Brasil, o YouTube também não foi muito utilizado pelas prefeituras no período compreendido por esta pesquisa, registrando também uma quantidade de seguidores menor do que a do Facebook e do Instagram. Nos Gráficos 1 e 2, a porcentagem de postagens em cada plataforma se assemelha com a de seguidores.

Gráficos 1: Quantidade de postagens e de seguidores nas plataformas



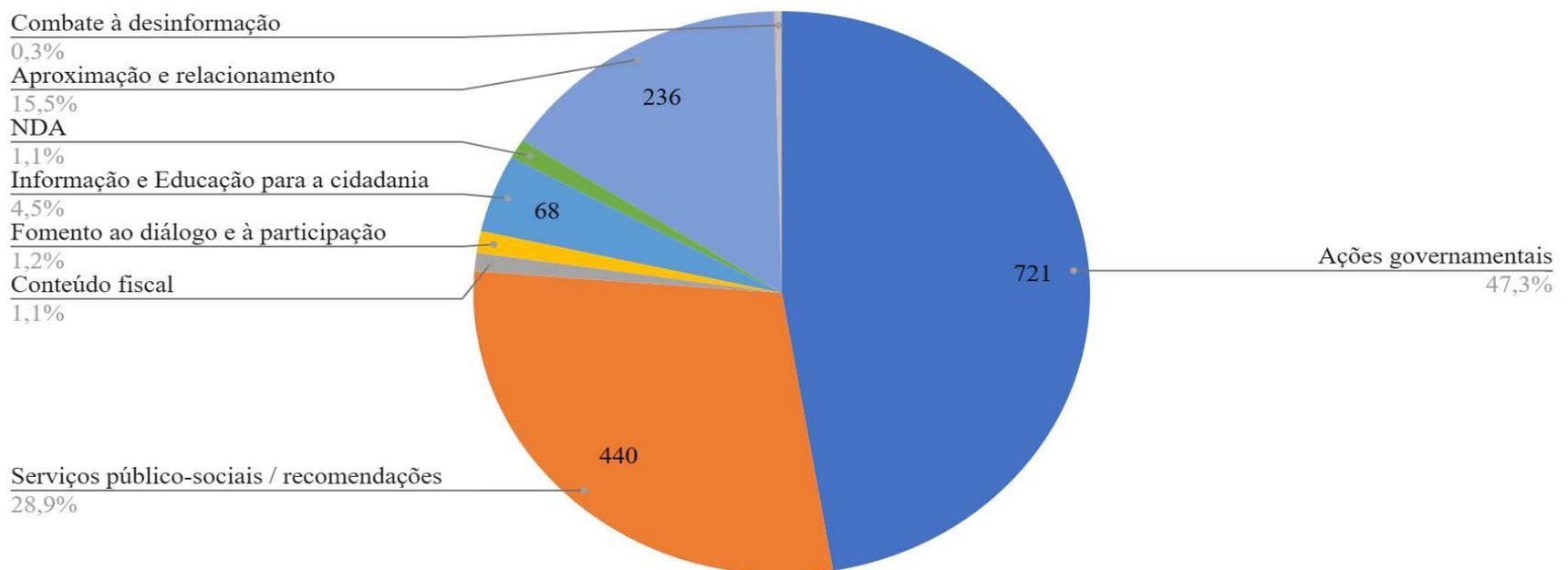
Fonte: Elaborados pelo autor (2024).



Nota-se que, no Gráfico 1, a quantidade de postagens entre Facebook e Instagram é bastante semelhante. Durante a raspagem dos dados, verificou-se que praticamente todas as publicações presentes no Instagram estavam no Facebook, menos os vídeos ao vivo transmitidos via Facebook mais comumente. Isso se deve às plataformas serem da mesma empresa, a Meta, que permite o compartilhamento de conteúdo entre as contas. O conteúdo postado é predominantemente formado por *cards* (50,2%), seguido por fotografia (27,1%), vídeos (19,6%), links (2,8) e apenas texto (0,3%).

Conforme aponta o Gráfico 2, dentre as prefeituras analisadas, o maior número de postagens foi relacionado à divulgação de ações governamentais, alcançando 47,3% do total. As que abrangiam os serviços públicos sociais/recomendações ocuparam a segunda colocação, com 28,9%, e aproximação e relacionamento, com 15,5%.

Gráfico 2: Postagens por objetivo



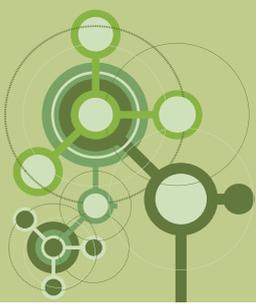
Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Os dados contrastam com os achados da pesquisa de Comel e Moura (2023), no Instagram da Prefeitura de Florianópolis, em que os serviços e recomendações chegaram a 63,60% das postagens, enquanto as de relacionamento representaram 18,20% e as ações governamentais obtiveram 15,20%. Já Pecoraro (2019) observou que, no Facebook das Prefeituras das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, os conteúdos voltados à divulgação das ações governamentais obtiveram a primeira colocação, com 34,28% das postagens.

Gomes (2011) destaca que apresentação de ações e resultados das iniciativas públicas, de modo a estimular mais participação a partir das ferramentas disponíveis, também é uma forma de transparência ativa. Nas postagens relacionadas às ações governamentais, observou-se uma predominância de cobertura de eventos e inaugurações que haviam sido realizadas pelas administrações.

Esses aspectos configuram o que foi apontado por Luz e Weber (2019, p.214): que a comunicação pública ainda tem aspectos relacionados à comunicação governamental, pois “[...] colaboram para a visibilidade e a transparência que se espera de governos democráticos. Além disso, de suas atividades resulta uma ampla documentação sobre os atos oficiais”. Para as autoras, esse tipo de postagem faz com que haja uma memória política, administrativa e social, documentando as administrações e suas políticas públicas.

A Prefeitura de Tartarugalzinho (AP) chamou atenção nos conteúdos com a presença do prefeito nas postagens. No Instagram, dos 61 posts, o prefeito aparece em 26 (42%). Ressalta-se, ademais, a utilização de uma funcionalidade do Instagram que

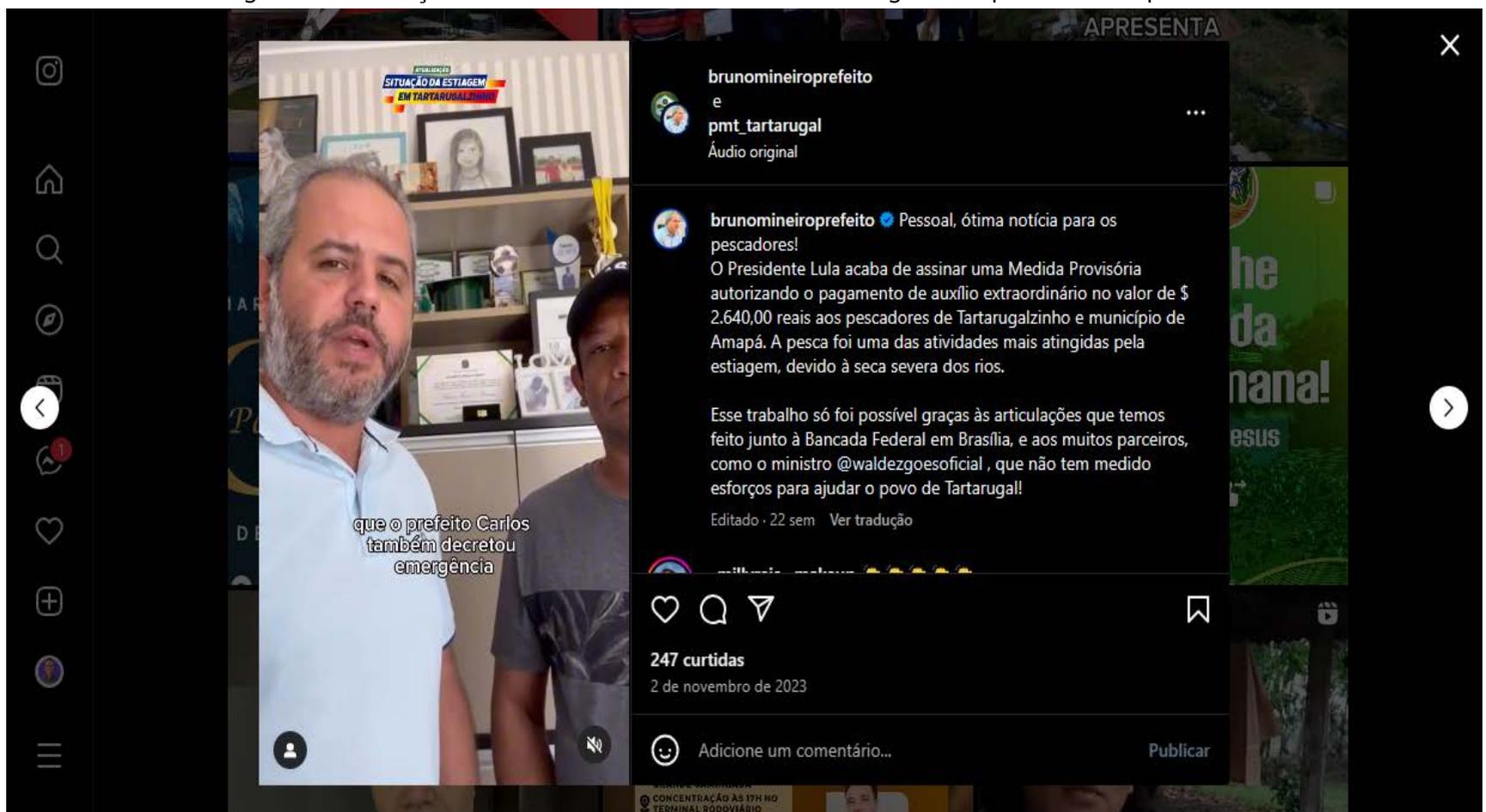


permite a postagem simultânea em mais de uma conta. No caso da cidade, há a utilização desse recurso entre o perfil pessoal do prefeito e da prefeitura, conforme mostra a Figura 1.

Os atores políticos eleitos encontram nas plataformas de mídia social, com o viés de tratarem estas como perfis pessoais, uma forma de construir uma imagem positiva, configurada como personalismo (Albuquerque, 1999), com a possibilidade de se comunicarem diretamente com o público sem o filtro da imprensa.

Para Bucci (2022, p.30), esse tipo de publicação “é uma promoção velada de quem governa, a pretexto de oferecer algum serviço para quem é governado”. Ainda de acordo com o autor, esse contexto pode ser configurado por implícitos interesses partidários e não de interesse público, em discordância com o que estabelece a Constituição Federal. Outro caso emblemático aconteceu na Prefeitura de Poranga (CE), com um post realizado no dia 16/11/2023, parabenizando o prefeito pelo aniversário dele.

Figura 1: Publicação simultânea entre as contas do Instagram do prefeito e da prefeitura



Fonte: Reprodução do Instagram da Prefeitura de Tartarugalzinho em 2 nov. 2023.

Por mais que essas práticas tivessem acontecido em outros municípios, 51,2% das postagens foram consideradas como impessoais e 26,1% retratavam apenas a população, sem a participação de autoridades. O destaque à presença dos gestores ou servidores municipais representou 14,3% dos conteúdos. Comel, Brodbeck e Quadros (2021), observaram que mesmo que não esteja presente a imagem do prefeito, havia menção a agentes políticos com elogios e críticas nos comentários das publicações, aspecto também percebido nas publicações dos municípios analisados.

Entretanto, a presença dos prefeitos, em alguns momentos, como porta-vozes do município pode ser considerada de grande relevância. Em Bom Retiro do Sul (RS), o prefeito utilizou as plataformas para informar a população sobre as ações relacionadas a tomadas pela administração frente a uma enchente no município (Figura 2).

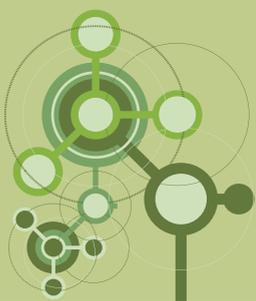
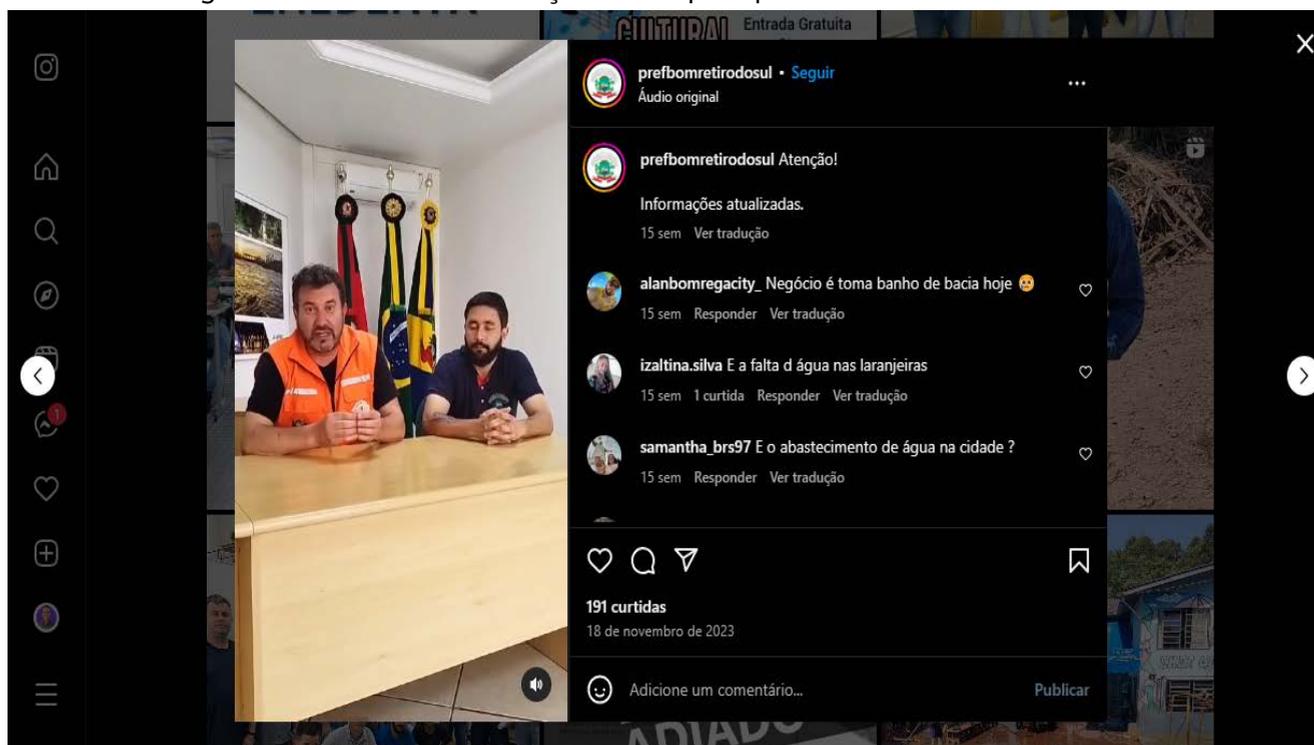


Figura 2: Post com informações feito pelo prefeito de Bom Retiro do Sul.

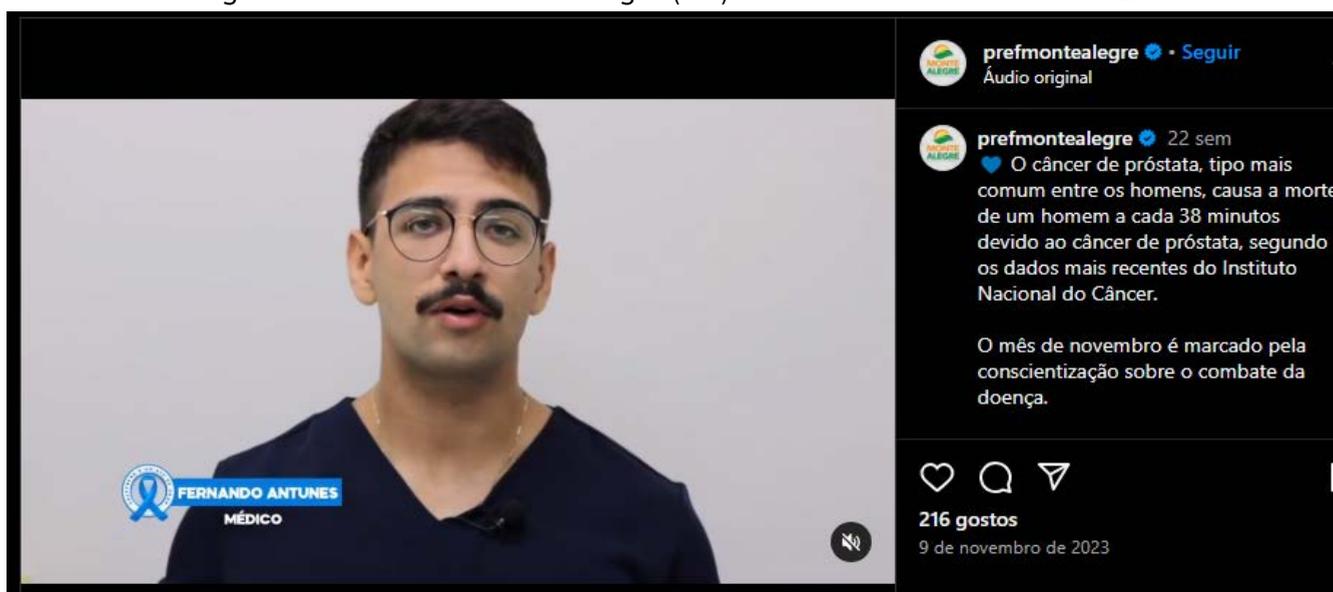


Fonte: Reprodução do Instagram Prefeitura de Bom Retiro do Sul em 18 nov. 2023.

As prefeituras utilizaram as plataformas de mídia social também para divulgar os serviços públicos sociais/recomendações, como no caso da Prefeitura de Monte Alegre (RN). A Figura 3 mostra um médico dando orientações voltadas à Campanha Novembro Azul, de combate ao câncer de próstata.

Para Medeiros e Chirnev (2021, p.33), "a comunicação é intrínseca à prestação de serviços públicos, visto que a sociedade precisa estar informada e orientada sobre como usar e ter acesso ao conjunto de serviços e equipamentos providos pelo Estado."

Figura 3: Médico em Monte Alegre (RN) orienta sobre o Novembro Azul



Fonte: Reprodução / Instagram Prefeitura de Monte Alegre em 9 nov. 2023.

Na categoria aproximação e relacionamento, destacam-se as publicações voltadas para o cotidiano das cidades, muitas vezes em tom mais informal e que não trazem nenhum aspecto voltado às ações e serviços oferecidos pelo município. Como a amostra é composta por municípios pequenos, muitas postagens traziam notas de falecimento de moradores locais, conteúdo não apontado em outras pesquisas. Essas postagens apresentaram, muitas vezes, um engajamento maior do que as demais, como no caso da cidade de Lagoa da Confusão (TO), como mostrado na Figura 4.

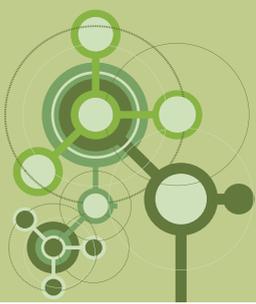
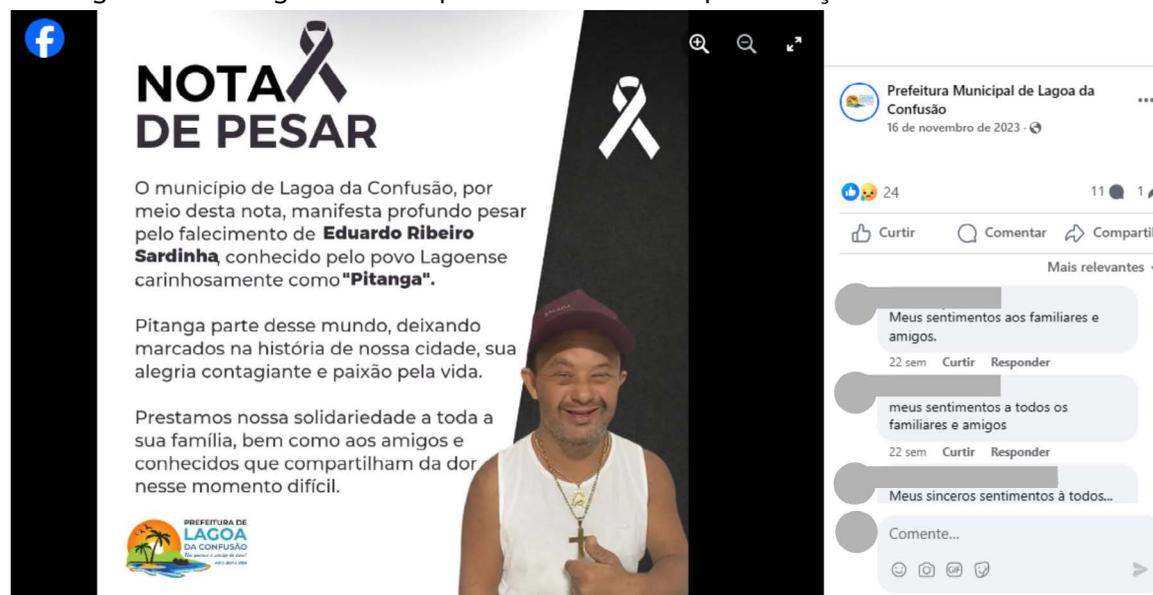


Figura 4: Postagem com aspectos voltados à aproximação e relacionamento



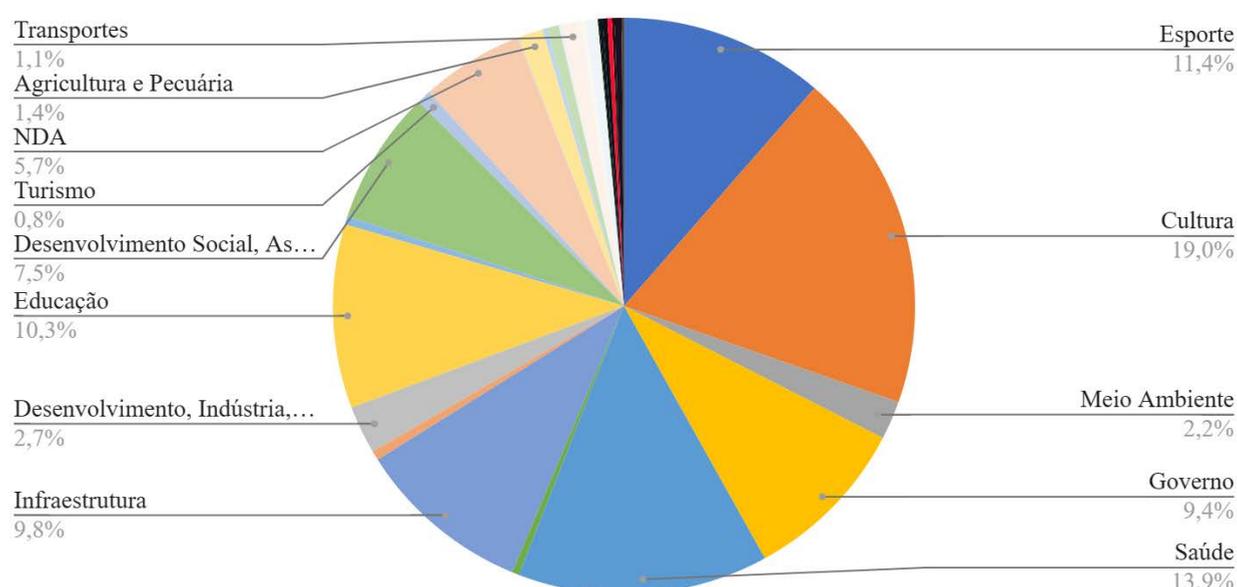
Fonte: Reprodução do Facebook da Prefeitura de Lagoa da Confusão em 16 nov. 2023.

As demais categorias tiveram pouca relevância no número de postagens, como a de combate à desinformação, informação e educação para cidadania, conteúdo fiscal e fomento ao diálogo e à participação. Principalmente nesse último aspecto, que é a utilização das plataformas de mídia social como interface entre o Estado e a sociedade, considerado um dos princípios da comunicação pública.

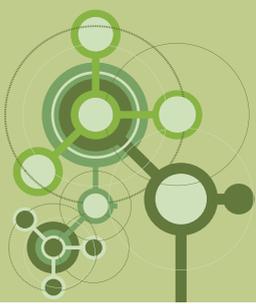
Ao fomentar o diálogo, a comunicação pública busca a formação de espaços para interlocução multidirecional e estimula uma cidadania ativa, informada e participativa. Com foco no cidadão, a comunicação adapta as informações ao nível de conhecimento, às condições e às possibilidades de cada pessoa envolvida para atender às demandas, anseios e interesses da sociedade (Medeiros; Chirnev, 2021). Já o conteúdo fiscal, obrigatório em ser divulgado nos Portais de Transparência, pouco apareceu nas plataformas de mídia social.

Nos assuntos que tiveram mais postagens, cultura (19%), saúde (13,9%), esporte (11,4%) e educação (10,3%), como observado no Gráfico 4, é interessante notar que a área cultural é a mais retratada nas postagens, devido à divulgação de festividades nas cidades, além de atividades voltadas à comemoração do Natal, como a decoração e as apresentações musicais. Já o esporte foi mostrado por posts relacionados principalmente ao futebol.

Gráfico 3: Assuntos tratados pelas prefeituras nas plataformas de mídia social



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste trabalho foi analisar a presença e a atuação de 25 prefeituras do país nas plataformas de mídia social em cidades consideradas desertos de notícia, com o objetivo de verificar como as administrações municipais utilizam esses canais digitais para trazer informações à população sobre aspectos pertinentes aos locais em que vivem. A partir dessa perspectiva, visou-se entender o cenário da comunicação pública, em regiões do interior do país.

Constatou-se que todas as prefeituras possuíam, pelo menos, um perfil nas plataformas de mídia social, no período analisado, sendo que mais da metade foi criada no primeiro ano após os pleitos eleitorais de 2017 e 2021. O Facebook e o Instagram foram os mais utilizados, enquanto o YouTube foi pouco operacionalizado e o TikTok registrado em apenas uma prefeitura.

Quanto à disponibilização de informações à comunidade local, as prefeituras usaram os perfis para divulgar as ações governamentais, enquanto as postagens de serviços públicos sociais/recomendações obtiveram a segunda colocação, seguidas pelas de proximidade/relacionamento. Os achados mostram que o maior número de publicações voltadas à divulgação de ações governamentais, apontada por Pecoraro (2019), nas prefeituras de São Paulo e Rio de Janeiro, duas das maiores cidades do país, também se verifica nos municípios considerados desertos de notícia, no interior do país.

Por mais que as ações governamentais tenham obtido o maior número de posts, a presença dos gestores e servidores municipais foi observada em 14,3% dos conteúdos, enquanto 51,2% foram consideradas impessoais e 26,1% retratavam apenas a população.

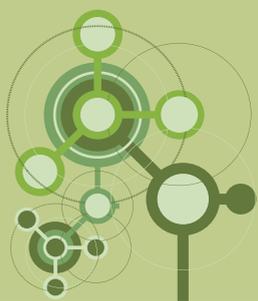
Entretanto, cabe tensionar a questão relacionada ao interesse público. No caso das prefeituras em análise, a divulgação das ações governamentais se mostrou, muitas vezes, com aspectos de propaganda governamental, em detrimento à divulgação de serviços públicos sociais, principalmente os voltados à educação e à cultura.

Considerando-se o aspecto discutido por Luz e Weber (2019) para a importância desse tipo de conteúdo de comunicação governamental para a memória política, administrativa e social dos governos em questão, em uma análise qualitativa do material postado, mostra-se que o viés traz o que foi apontado por Bucci (2022, p.30) como “uma promoção velada de quem governa.”

O trabalho constatou ainda que as postagens voltadas ao combate à desinformação; informação e educação para cidadania; conteúdo fiscal; e fomento ao diálogo e à participação foram pouco expressivas, contrastando-se com os princípios da comunicação pública defendidos pela ABCPública (Medeiros; Chirnev, 2021).

Para pesquisas futuras, considera-se relevante ter um entendimento mais aprofundado das postagens relacionadas à categoria ações governamentais: se estas colaboram com a documentação e a transparência dos atos da administração, ou se representam um teor político-eleitoral, colaborando com a visibilidade dos gestores.

Destaca-se a importância de ampliar a quantidade de municípios, aferindo também as percepções da população nos conteúdos compartilhados, como os *likes* e os comentários viabilizados pelas *affordances* plataformas de mídia social.



REFERÊNCIAS

ABCPÚBLICA. ABCPública participa de audiência no TSE sobre as normas das Eleições Municipais de 2024. *ABCPública*, [s. l.], 25 jan. 2024. Disponível em: <https://abcpublica.org.br/abcpublica-participa-de-audiencia-no-tse-sobre-as-normas-das-eleicoes-municipais-de-2024/>. Acesso em: 10 mar. 2024.

ALBUQUERQUE, Afonso de. *Aqui você vê a verdade na tevê* – A propaganda política na televisão. Niterói: MCII, 1999.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19. nov. 2023.

BUCCI, Eugênio. O papel da Comunicação Pública na democracia. In: MAINIERI, Tiago; MEDEIROS, Magno. (orgs.). *Comunicação pública e cidadania: conceitos, desafios e enfrentamentos*. Goiânia: Cegraf UFG, 2022. p.23-34.

CETIC.BR – Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro – TIC Governo Eletrônico – 2021. *Cetic.br*, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://cetic.br/pt/pesquisa/governo-eletronico/indicadores/>. Acesso em: 10 mar. 2024.

COMEL, Naiza; BRODBECK, Pedro; QUADROS, Claudia. A Prefeitura de Florianópolis no Facebook: A Comunicação Pública das redes sociais. *Compública*, [s. l.], v.11, n.1, p.51-80, 2021.

COMEL, Naiza; MOURA, Julia Frank de. Para “ver” o que faz a prefeitura: comunicação pública no Instagram da prefeitura de Florianópolis. *Organicom*, São Paulo, v.20, n.42, p.159-172, 2023.

CORREIA, Mariama. Desertos de notícias e as novas fronteiras do jornalismo no Nordeste. *Atlas da Notícia*, [s. l.], 9 ago. 2023. Disponível em: <https://www.atlas.jor.br/v6/desertos-de-noticias-e-as-novas-fronteiras-do-jornalismo-no-nordeste/>. Acesso em: 29 jul. 2024.

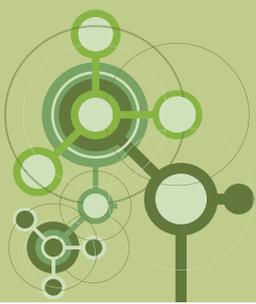
DATAREPORTAL. Digital 2023 Brazil. *DataReportal*, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2023-brazil?rq=brazil>. Acesso em: 10 mar. 2024.

KEMP, Simon. Digital 2024 Global Overview Report. *DataReportal*, [s. l.], 2024. Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2024-global-overview-report>. Acesso em: 10 mar. 2024.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2009. p.59-71.

D'ANDRÉA, Carlos Frederico de Brito. *Pesquisando plataformas online: conceitos e métodos*. Salvador: Edufba, 2020.

FERREIRA, Luiz Claudio. Estudo mostra redução do “deserto de notícias” no Brasil. *Agência Brasil*, Brasília, DF, 9 ago. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-08/estudo-mostra-reducao-do-deserto-de-noticias-no-brasil>. Acesso em: 28 jan. 2024.



GOMES, Wilson. Participação política online: Questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira.; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. (orgs.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 19-46.

HAN, Byung-Chul. *No enxame: perspectivas para o digital*. Rio de Janeiro: Vozes, 2018.

HENRIQUES, Márcio Simeone; SANT'ANA, Lidiane Ferreira. A construção da proximidade na comunicação pública: mídia social e a ruptura da impessoalidade. *Organicom*, São Paulo, v.12, n.22, p.92-102, 2015.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Brasileiro de 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

LÜDTKE, Sérgio; SPAGNUOLO, Sérgio. Brasil tem redução de 8,6% nos desertos de notícias em 2023, mas jornalismo local precisa de incentivo. *Atlas da Notícia*, [s. l.], 9 ago. 2023. Disponível em: <https://www.atlas.jor.br/v6/brasil-tem-reducao-de-8-6-nos-desertos-de-noticias-em-2023-mas-o-jornalismo-local-precisa-de-incentivo/>. Acesso em: 28 jan. 2023.

LUZ, Ana Javes Andrade da; WEBER, Maria Helena. A memória política do Brasil no site da presidência: acesso e desvios da comunicação dos governos de Dilma Rousseff e Michel Temer. *Liinc em Revista*, [s. l.], v.15, n.1, 2019. Disponível em: <https://revista.ibict.br/liinc/article/view/4571>. Acesso em: 25 jul. 2024.

MAIA, Rousiley Celi Moreira; HAUBER, Gabriella; PAULA, Julia E. de. Análise de conteúdo. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira. (org.) *Métodos de pesquisa em comunicação política*. Salvador: Edufba, 2022. p.39-80.

MARTINO, Luís Mauro Sá; ALEIXO, Tayra Carolina. Usos do entretenimento como estratégia de visibilidade política na página da prefeitura de Curitiba no Facebook. *RuMoRes*, [s. l.], v.10, n.20, p.68-89, 2016.

MASSUCHIN, Michele Goulart *et al.* A Comunicação Pública no campo da pesquisa em Comunicação: aspectos teóricos e empíricos da produção científica brasileira (2013-2022). *Contracampo*, Niterói, v.42, n.3, 2023.

MEDEIROS, Rafael. A função social do rádio local entre desertos de notícia e zonas de silêncio: reverberações da migração AM – FM. *Revista Latino-americana de Jornalismo*, João Pessoa, v.7, n.1, p.360-378, 2020.

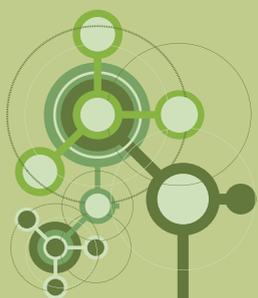
MEDEIROS, Armando; CHIRNEV, Lilian. *Guia de Comunicação Pública*. Brasília, DF: Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021.

MONTESSO JÚNIOR, José Agnaldo; OLIVEIRA CAMPOS, Carla Leila. Comunicação Pública On-line: Um olhar a partir da microrregião de Varginha-MG. *Interação – Revista de Ensino, Pesquisa e Extensão*, [s. l.], v.26, n.1, p.1-19, 2024.

PECORARO, Caroline. Comunicação, internet e transparência: o Facebook das prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo. In: Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, 8., 2019, Brasília, DF. Anais [...]. Brasília, DF: Compólítica, 2019.

RAPOSO, João Francisco; TERRA, Carolina Frazon. Sobre comunicação e marcas “plataformizadas”: é preciso estar nos “jardins murados” para ter visibilidade?. *Culturas Midiáticas*, [s. l.], v.13, n.2, p.153-169, 2020.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. *Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação*. Brasília, DF: Enap, 2021.

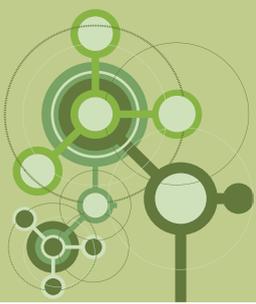


SIENA, Osmar; CARVALHO, Erasmo Moreira de; BORBA, Priscila de Oliveira. Utilização do Facebook pelos governos locais para promoção de accountability com participação social. *Revista de Direito da Cidade*, [s. l.], v.11, n.3, p.584-616, 2020.

WEBER, Maria Helena; LOCATELLI, Carlos. Realidade e limites da pesquisa empírica em Comunicação Pública. *MATRIZES*, São Paulo, v.16, n.1, p.141-159, 2022.

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

Artigo recebido em 23.04.2024 e aprovado em 13.08.2024



Comunicação pública nos municípios brasileiros: canais, serviços e atendimento ao cidadão¹

Public communication in Brazilian municipalities: channels, services and citizen service

Comunicación pública en municipios brasileños: canales, servicios y atención al público



Ana Marusia Pinheiro Lima

- Doutora em Ciência Política, mestre em Comunicação e Arquiteta e Urbanista pela Universidade de Brasília (UnB)
- Publicitária pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB)
- Supervisora de Relacionamento e Participação da Câmara dos Deputados
- E-mail: anamarusia@gmail.com



Armando Medeiros de Faria

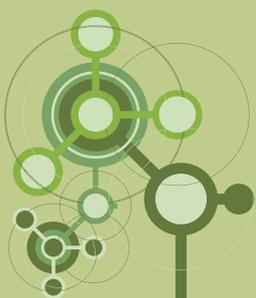
- Mestre em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP).
- Foi diretor de Comunicação e Marketing do Banco do Brasil, coordenador do núcleo de Comunicação Pública da Presidência da República e da Autoridade Pública Olímpica nos Jogos Rio-2016
- Vice-presidente da ABCPública
- E-mail: armandomedeirosfaria@gmail.com



Paulo Eduardo Palma Beraldo

- Jornalista formado pela Universidade Estadual Paulista (Unesp)
- Pós-graduado em Relações Internacionais pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP)
- Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP)
- E-mail: paulo.beraldo@usp.br

¹ Os autores agradecem aos pareceristas anônimos e aos revisores deste artigo, pelas ricas contribuições e pelos aperfeiçoamentos.



RESUMO

Como a administração pública municipal se comunica com os cidadãos? A partir dessa pergunta de pesquisa, este artigo apresenta um panorama dos serviços comunicacionais remotos oferecidos pelas prefeituras nos 5.570 municípios brasileiros, com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) de 2019 e de outras investigações sobre uso da internet no país. O marco teórico estabelece um diálogo entre comunicação pública e municipalidade. São identificadas lacunas a serem enfrentadas pela administração pública na interface com a população.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO PÚBLICA • ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL • PESQUISA MUNIC • CANAIS DE COMUNICAÇÃO • ATENDIMENTO AO PÚBLICO.

ABSTRACT

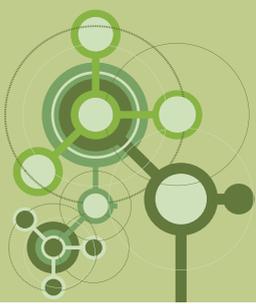
How does the municipal public administration communicate to citizens in Brazil? Based on this research question, this study overviews remote communicational services from the city halls in the 5,570 Brazilian municipalities following data from the Municipal Basic Information Survey in 2019 and other investigations about the use of internet in the country. Its establishes a dialogue between public communication and the municipality. This study localizes gaps the public administration must address in its interface with the population.

KEYWORDS: PUBLIC COMMUNICATION • MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION • MUNIC SURVEY • COMMUNICATION CHANNELS • CITIZEN SERVICE.

RESUMEN

¿Cómo se comunica la administración pública municipal con los ciudadanos en Brasil? A partir de esta pregunta de investigación, este artículo presenta un panorama de los servicios comunicacionales remotos ofrecidos por las alcaldías de los 5.570 municipios brasileños, con datos de la Encuesta de Información Básica Municipal (Munic) de 2019 y otras investigaciones sobre el uso de Internet en el país. El marco teórico establece un diálogo entre la comunicación pública y el municipio. Se identifican brechas que la administración pública debe enfrentar en su interfaz con la población.

PALABRAS CLAVE: COMUNICACIÓN PÚBLICA • ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL • ENCUESTA MUNIC • CANALES DE COMUNICACIÓN • ATENCIÓN AL PÚBLICO.



INTRODUÇÃO

Este artigo parte do pressuposto de que a comunicação pública no âmbito municipal é de suma importância para a democracia, uma vez que a relação entre os cidadãos e o Estado se dá de maneira mais direta no local onde eles vivem. A partir de dados da oferta – e ausência – de serviços públicos comunicacionais remotos, oferecidos pelas prefeituras dos 5.570 municípios brasileiros, o estudo faz um paralelo com dados sobre o uso desses serviços.

Um dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2019, aponta que, apesar de cerca de 161,6 milhões de brasileiros com mais de dez anos usarem a internet e fazê-lo majoritariamente pelo celular (98% dos casos), apenas 35% das prefeituras brasileiras (1.948) disponibilizam serviços por dispositivos móveis. Esse exemplo demonstra um descompasso na adaptação das estruturas municipais às demandas e tecnologias contemporâneas.

O artigo apresenta quatro seções: *marco teórico*, que estabelece um diálogo com referências sobre comunicação pública e municipalidade; *metodologia*, em que a Munic/2019 é posta em perspectiva com outras investigações: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC Domicílios) e DataReportal Brazil; levantamento das *estruturas de atendimento ao público*: canais, meios, informações e serviços públicos de comunicação (incluindo formas de solicitação e acompanhamento pelos cidadãos), e as correspondências pelo ponto de vista do cidadão – se ele usa tais estruturas, efetiva ou potencialmente, e como as avalia; e *discussão* sobre a oferta e a qualidade dos serviços municipais, com o suporte da comunicação pública, que não se restringe apenas à esfera administrativa, mas está ligada aos princípios constitucionais e democráticos do país (Mourão, 2010; Nunes; Serrano, 2019). Procura-se, assim, identificar oportunidades para aprimorar a transparência e a eficiência em sua prestação, promovendo maior inclusão e participação dos cidadãos na vida política e social do município, com vistas a fortalecer a democracia.

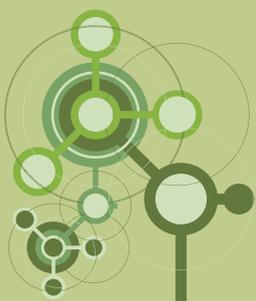
COMUNICAÇÃO PÚBLICA E MUNICIPALIDADE

A comunicação pública é um conceito em construção no Brasil. Costuma-se adotar a definição dada por Pierre Zémor. Para ele, a comunicação pública preocupa-se com a legitimidade do interesse dos cidadãos e contempla responsabilidades e missões das autoridades, sujeitas às regras constitucionais e legais. Define-se como: “a comunicação formal que tende ao intercâmbio e compartilhamento de informações de utilidade pública, bem como à manutenção dos laços sociais, e cuja responsabilidade cabe a instituições ou organizações públicas com missão de interesse coletivo” (Zémor, 2007, p. 6).

Entre os princípios de atuação, estão: a dupla responsabilidade de comunicadores públicos perante a autoridade pública de seu local de trabalho e os cidadãos; o diálogo com os públicos; e a tempestividade para tomadas de decisões, com esclarecimentos para reduzir incompreensões, disputas e conflito. Preserva-se o uso de recursos públicos (Zémor, 2007).

Após revisão bibliográfica de autores em diversos países, Koçouski (2012, p. 92) apresenta o seguinte conceito para comunicação pública:

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



Um ganho para a consolidação da comunicação pública foi a fundação, em 2016, da Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública). A entidade considera os cidadãos como foco e pilar central, cabendo à administração pública prestar contas e garantir a informação como direito social e instrumento de fortalecimento da cidadania. Pelo *Guia de comunicação pública* (Medeiros; Chirnev, 2021), o poder público tem a obrigação de elaborar formas de a comunidade poder reivindicar seus direitos, debater e opinar sobre suas demandas, fiscalizar as ações das organizações, pedir informações e exigir cumprimento de deveres do Estado.

A interface mais direta entre os cidadãos e as políticas públicas ocorre no município. Em consonância com esse entendimento, a Constituição de 1988 elevou o patamar dos municípios, em resposta à luta por autonomia na estrutura estatal brasileira, que ao longo de cinco séculos alternou movimentos de ampliação do poder municipal com ciclos de redução (Nunes; Serrano, 2019). A Carta valoriza as instituições políticas municipais como pilares para o desenvolvimento da democracia no Brasil, estabelecendo o município como aliado e vetor da participação dos cidadãos (Mourão, 2010).

Conforme destacam Sarlet e Molinaro (2014, p. 37), é fundamental que haja debate público e mobilização da sociedade civil para que as normas sejam efetivas, caso contrário “podem converter-se em ‘letra morta’, e os princípios que as motivam podem ser suplantados por interesses menos democráticos”. Para eles,

a liberdade de informação e os correlatos direitos à informação e de acesso à informação, além de direitos humanos e fundamentais de alta relevância, representam técnicas democráticas de alta densidade na conformação das relações humanas numa determinada comunidade política e social. (Sarlet; Molinaro, 2014, p. 37)

Com as novas formas de governança e os desafios do atual ambiente de inovações tecnológicas aceleradas, o Executivo municipal segue hoje pressionado pela exigência de ofertar, em diferentes modais, a comunicação útil para a população ter acesso a direitos e serviços públicos (Sarlet; Molinaro, 2014).

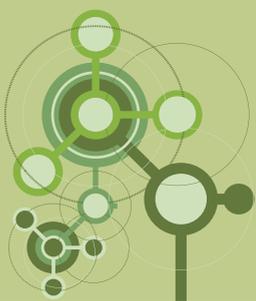
A presença pública nas mídias indica uma primeira abertura para promover a interação entre o Estado e os cidadãos, no âmbito da municipalidade. A partir dela, é possível identificar (ou não) a qualidade dessa interação e se as estratégias e os processos da comunicação pública se estabelecem de fato, desde a produção de conteúdos ao fluxo de informações, sobretudo se for contemplado o ponto de vista dos munícipes como parâmetro para avaliar suas interlocuções com o Poder Público.

Em síntese, este artigo busca oferecer um mapeamento da presença pública das prefeituras brasileiras nas mídias, com dados de diversas pesquisas sobre a disponibilização de canais de serviços e seus usos pela população, descritas na seção metodológica. Esse é o ponto de partida para uma discussão maior, ou seja, se essa presença se concretiza em comunicação pública, conforme literatura aqui apresentada: pautada no interesse coletivo, na garantia do exercício da cidadania e no diálogo social.

METODOLOGIA

Este artigo trabalha com a Pesquisa Munic/2019, com dados sobre os serviços de comunicação e informação das prefeituras brasileiras, em perspectiva com a Pnad, a TIC Municípios e o DataReportal/2019, sobre o comportamento dos cidadãos.

As metodologias de cada uma (Quadro 1) são diferentes, não permitindo o cruzamento dos dados, e sim um paralelo para melhor compreensão da efetividade do que o Estado pode oferecer à população.



O exame do módulo “Comunicação e Informática”¹ da Munic/2019 focou nas informações sobre: atendimento ao público; atividades e perfis das prefeituras nas plataformas digitais; comunicações da prefeitura por celular; formas de solicitação e de acompanhamento de serviços públicos pelos cidadãos; e conteúdo na página oficial na internet.

Quadro 1: Metodologias das pesquisas adotadas no artigo

Pesquisa	Realização	Periodicidade	Coleta	Unidade	Objeto
Munic	IBGE	Anual, desde 1999	Censitária	5.570 ² prefeituras	Estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas
PNAD	IBGE	Anual, com indicadores trimestrais, desde 2012	Amostral	Domicílios	Indicadores da força de trabalho e temas suplementares (como o Módulo de TIC)
TIC Domicílios	Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) ³	Anual, desde 2005	Amostral	Domicílios	Mapeamento do acesso às TIC nos domicílios do país e formas de uso por indivíduos de dez anos de idade ou mais
DataReportal	Kepios, HootSuite e We are Social	Anual	Dados extensivos	230 países, englobando o Brasil	Dados de acesso à internet e às redes sociais, entre outros

Fonte: Elaboração própria, com dados da Munic (IBGE, 2019), PNAD (IBGE, 2024), TIC Domicílios (Cetic.br, 2020) e DataReportal (2019).

A partir dos aspectos conceituais da comunicação pública, a comparação dos dados das pesquisas resultou em quatro eixos de análise: (1) canais disponíveis pelas prefeituras, com destaque para o crescimento da internet e seu uso pela população (faixa etária, finalidades de acesso, tempo diário, uso do governo eletrônico); (2) funcionalidades dos canais (sites; comunicações pelo celular; e contas nas redes sociais, incluindo plataformas mais usadas pelas prefeituras e pelos cidadãos); (3) atendimento ao público; e (4) avaliação dos serviços pelos cidadãos. A seção seguinte detalha esses quatro eixos.

ESTRUTURAS DE COMUNICAÇÃO NAS PREFEITURAS DO BRASIL

A Munic/2019 concentra-se nos canais remotos disponíveis⁴ e os serviços neles oferecidos, com destaque para o atendimento. De modo complementar, este artigo traz alguns dados sobre como o cidadão usa e avalia esses serviços.

Canais disponíveis

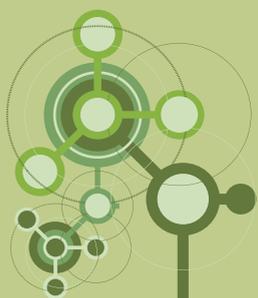
Segundo a Munic/2019 (IBGE, 2019), nas prefeituras brasileiras, para além do atendimento presencial, as principais formas de atender os cidadãos são: publicação de informações em site/portal na internet (89%); e existência de um telefone geral (86%).

1 Com apoio de Gabriel Coelho Squeff, do Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada (Ipea) e da ABCPública.

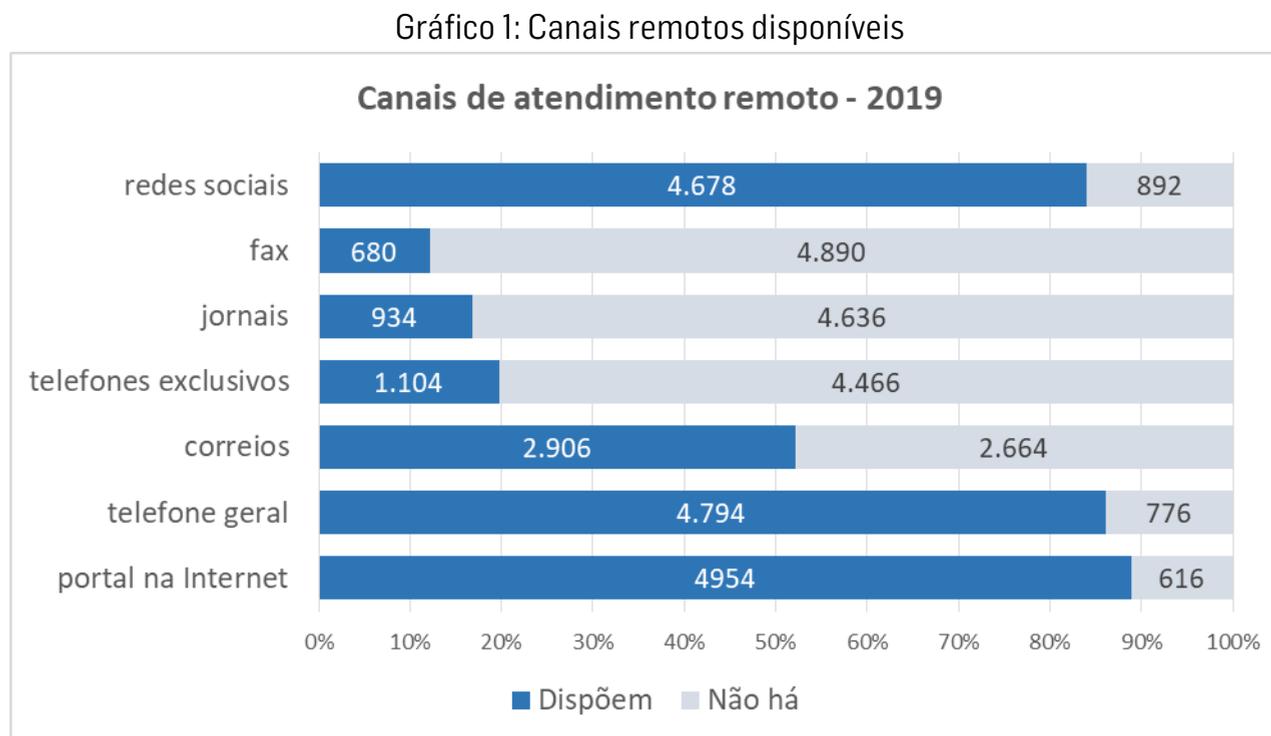
2 O Distrito Federal e Fernando de Noronha, em Pernambuco, são tratados como municípios.

3 O Cetic.br integra o Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, ligado ao Comitê Gestor da Internet do Brasil. A TIC Domicílios tem apoio do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, IBGE, Ipea e outros setores.

4 A pesquisa não trabalha com a comunicação em massa (televisão, rádio), publicidade e eventos.

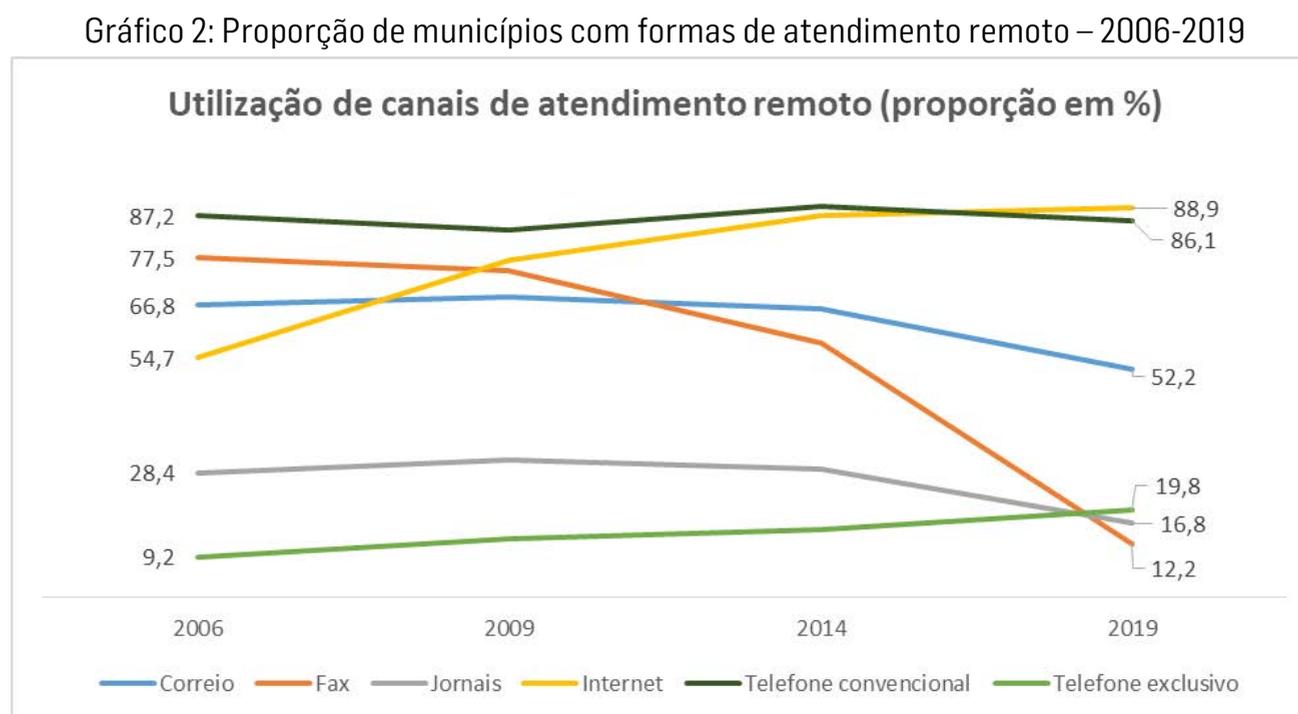


O Gráfico 1 apresenta os números absolutos e as proporções de cada canal (redes sociais, fax, jornais⁵, telefones exclusivos, correios, telefone geral e portal na internet).



Fonte: Elaboração própria, com dados da Munic (IBGE, 2019).

Desde 2006, dados do IBGE já mostravam crescimento importante da presença dos municípios brasileiros com página na internet⁶ (Gráfico 2). Eram 54,7% dos municípios, chegando a 88,7%, em 2014 e, em 2019, a pesquisa já mostrava que apenas 1% dos municípios não tinham página online (Perfil, 2020, p. 24).

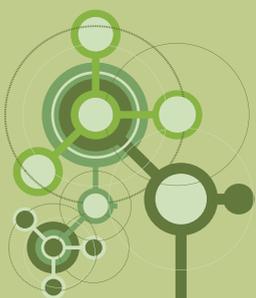


Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE (2020).

A escolha da internet como canal prioritário, a partir de 2019, reflete um movimento do acesso e do uso cada vez mais frequente desse canal, por parte dos cidadãos, segundo outras investigações: a PNAD Contínua; o DataReportal Brazil; e a TIC Domicílios.

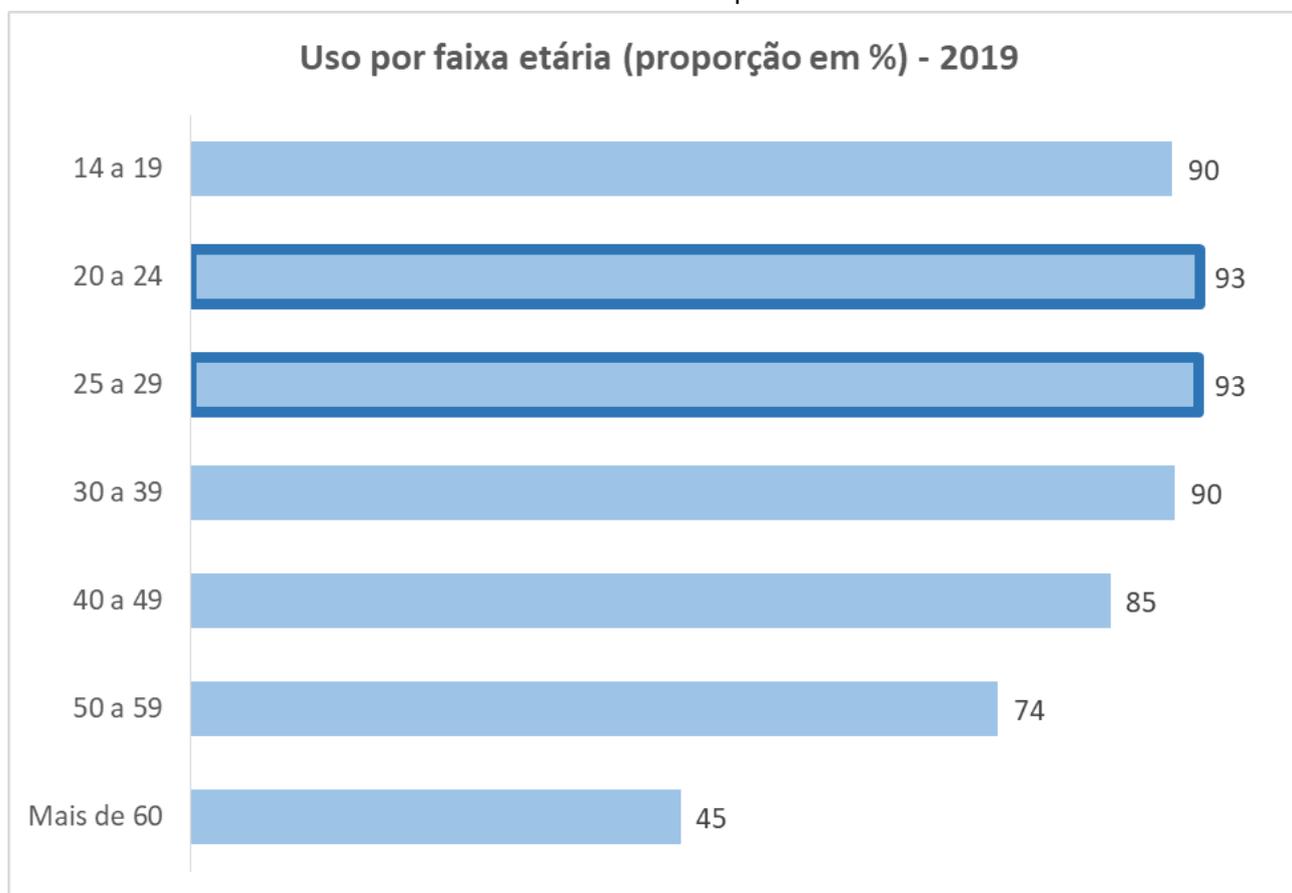
⁵ Os autores não identificaram como se dava o atendimento remoto aos cidadãos por meio de jornais.

⁶ Não constam dados de redes sociais dessa fonte.



Segundo a PNAD Contínua/2019, cerca de 79% da população brasileira faz uso da internet. As pessoas entre 20 e 29 anos são as que mais a acessam (Gráfico 3).

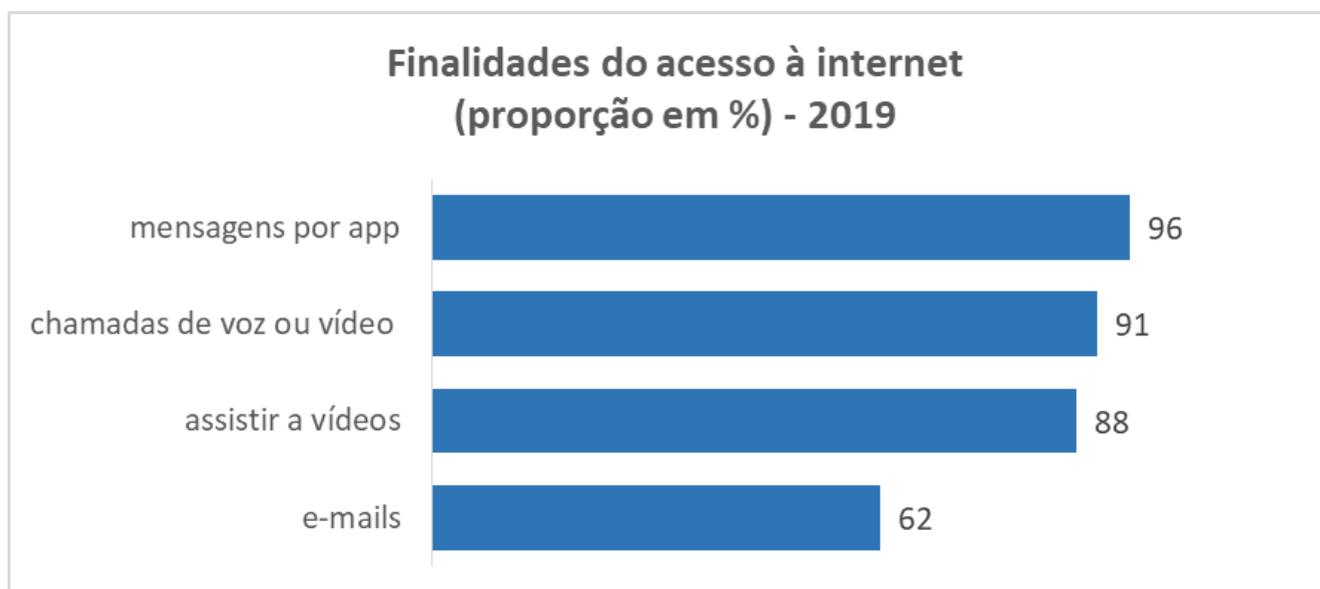
Gráfico 3: Uso da internet por faixa etária



Fonte: Elaboração própria com dados da PNAD/2019 (IBGE, 2021)

As finalidades de acesso por parte dos cidadãos estão no Gráfico 4. A interação pessoal aparece entre os usos mais frequentes (mensagens e chamadas).

Gráfico 4: Finalidades do acesso à internet



Fonte: Elaboração própria com dados da PNAD/2019 (IBGE, 2021)

De acordo com o DataReportal (2019), o tempo médio de conexão das pessoas na internet, por dia, chega a quase nove horas e meia, sendo que a utilização de redes sociais e de plataformas de streaming de vídeo empatam em cerca de três horas e meia (Gráfico 5):

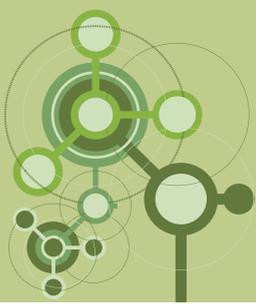
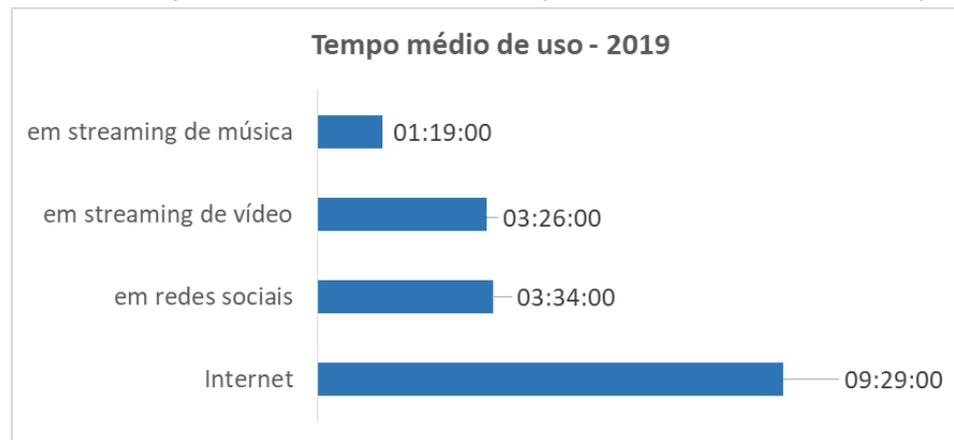


Gráfico 5: Tempo médio de uso diário das pessoas na internet, Brasil (horas)



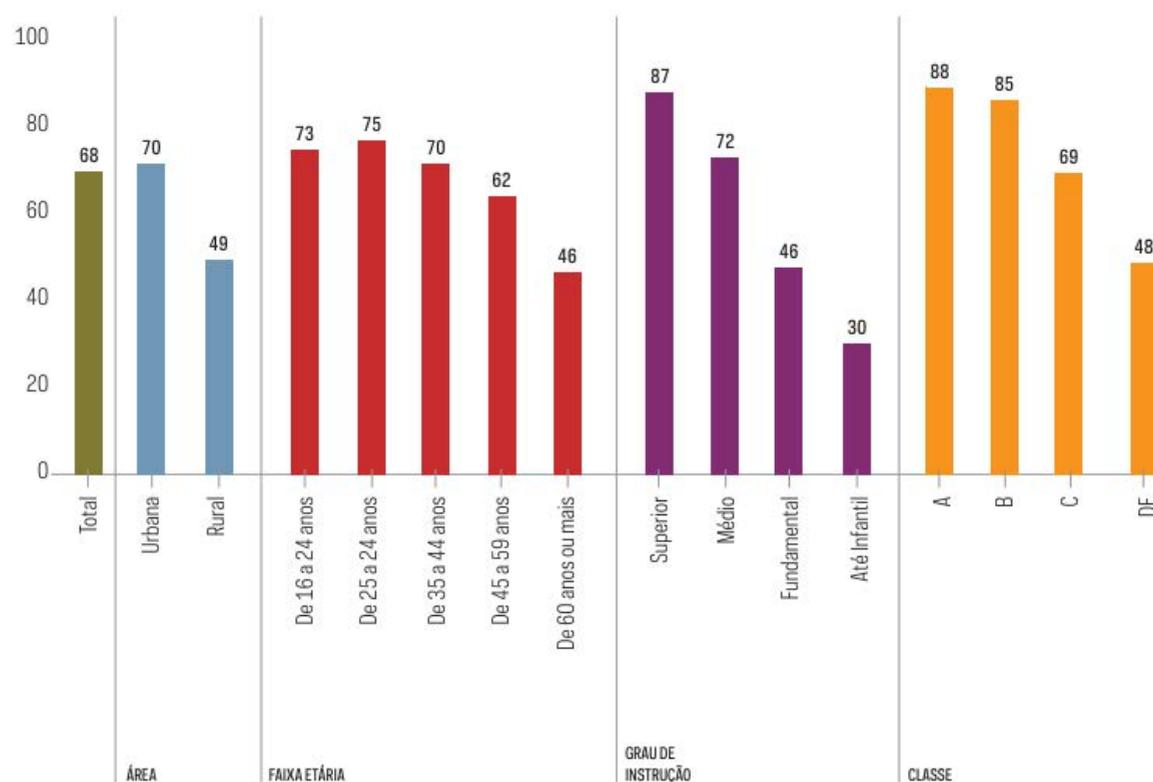
Fonte: Elaboração própria com dados do DataReportal (2019).

A PNAD Contínua e o DataReportal Brazil não discriminam o conteúdo específico de serviços de governo eletrônico. A utilização desses serviços é objeto da TIC Domicílios. Ressalte-se que os dados se referem a todas as esferas e instâncias de governo, e não somente ao Poder Executivo Municipal, foco da Munic. No entanto, a TIC Domicílios 2019 ajuda a oferecer um panorama para compreensão dos dados deste artigo. Segundo ela, "apesar do avanço na oferta de serviços de governo eletrônico, as parcelas mais vulneráveis da população – justamente as que poderiam ser beneficiadas fortemente com o acesso on-line a serviços públicos relacionados a direitos e ao bem-estar – tiveram menor acesso a eles" (Cetic.br, 2020, p. 76).

O Gráfico 6 mostra que o acesso aos serviços do governo é menor nas áreas rurais, e para pessoas mais idosas⁷, com grau de instrução menor e de classes mais baixas.

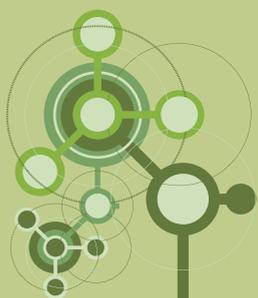
Gráfico 6: Proporção de utilização do governo eletrônico
USUÁRIOS DE INTERNET QUE UTILIZARAM GOVERNO ELETRÔNICO NOS ÚLTIMOS 12 MESES, POR ÁREA, FAIXA ETÁRIA, GRAU DE INSTRUÇÃO E CLASSE (2019)

Total de usuários de Internet com 16 anos ou mais (%)



Fonte: TIC Domicílios, 2019 (Cetic.br, 2020, p. 67).

⁷ A metodologia de faixa etária é distinta para a PNAD e a TIC Domicílios.



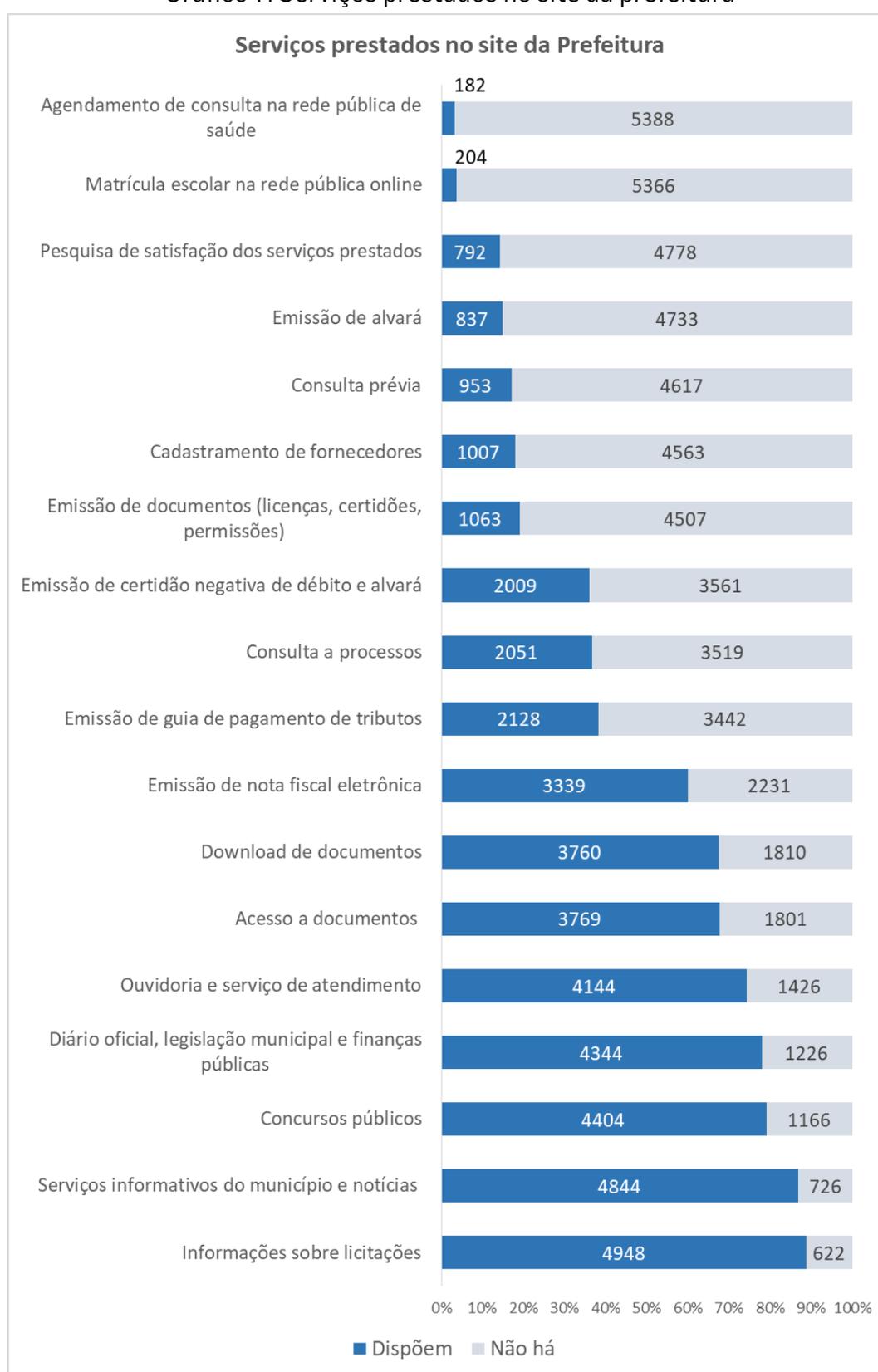
Funcionalidades dos canais

Além da abertura de canais de comunicação remotos, a Munic/2019 traz dados sobre funcionalidades e serviços prestados em alguns deles: páginas na internet, telefones celulares e contas em redes sociais.

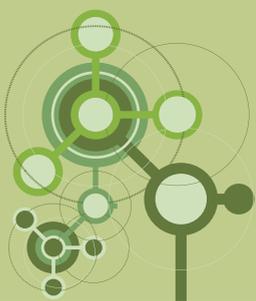
Páginas na internet

A página oficial na internet tem sido o canal mais presente nas prefeituras, segundo a Munic (IBGE, 2019). Notícias e informações sobre licitações e concursos públicos são os serviços mais disponibilizados, constando em mais de 80% dos sites (Gráfico 7).

Gráfico 7: Serviços prestados no site da prefeitura



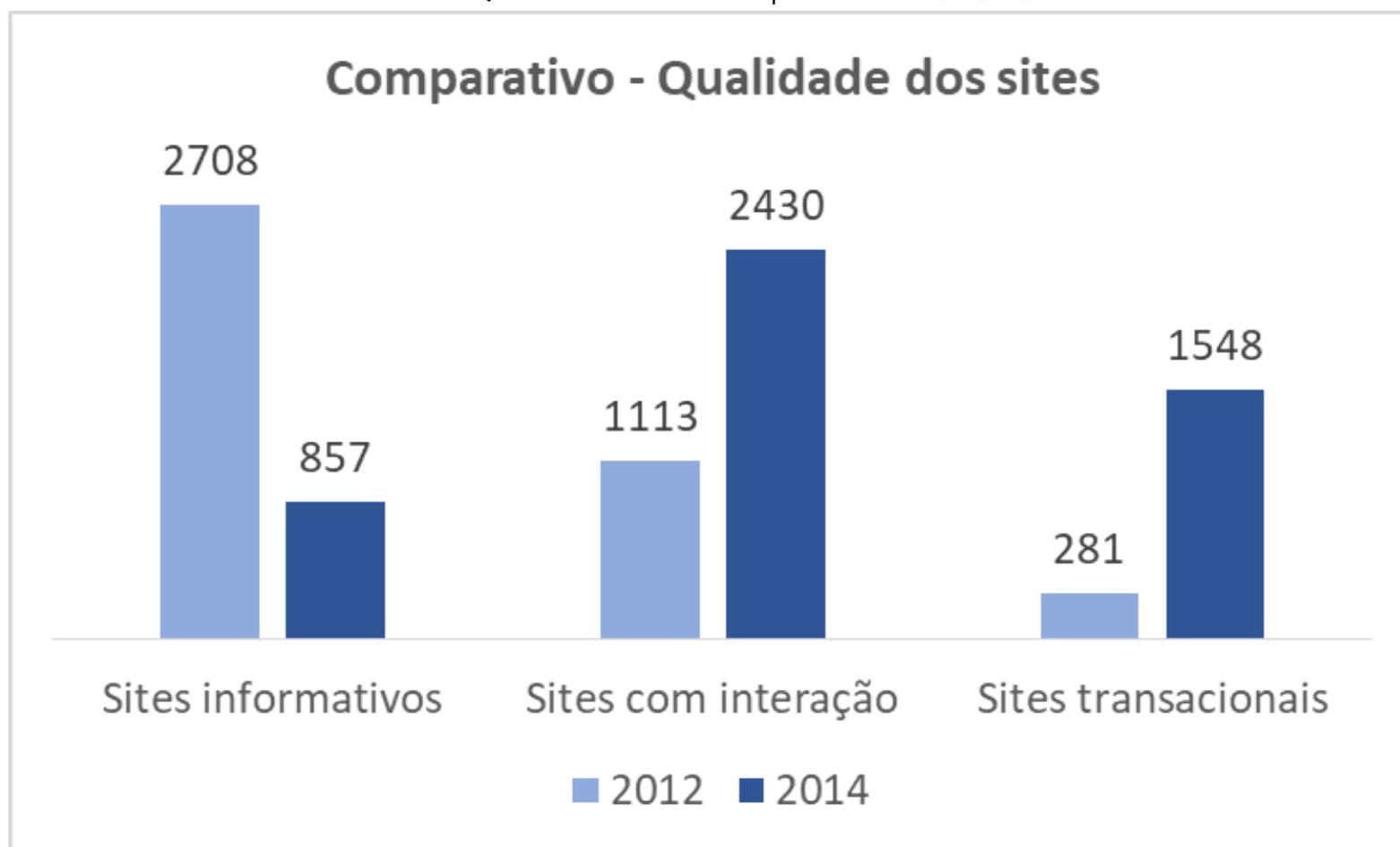
Fonte: Elaboração própria, com dados da Munic (IBGE, 2019).



Para além dos serviços prestados, a Munic/2019 levanta a acessibilidade das informações publicadas. Há portais da transparência em 99% dos municípios (5.526), mas apenas 17% contam com portais com dados abertos (958) – proporção que sobe para 44% nos municípios com mais de 500 mil habitantes.

Outro ponto da análise de pesquisas anteriores (Munic 2012 – IBGE, 2013; e 2014 – IBGE, 2015) é a qualidade dos sites, ainda que não com os mesmos dados oferecidos em 2019. Segundo o IBGE (2013, p.54), uma página informativa disponibiliza um portal que não permite interação, funcionando unicamente como fonte de informação; a página interativa é fonte de informação e permite receber informações e dados por parte de cidadãos, empresas ou outros órgãos; e a página transacional é fonte de informação, recebe informações e dados por parte de cidadãos, empresas ou outros órgãos e também troca de valores como pagamento de contas e impostos, entre outros. Nesse sentido, a realidade começa a mudar para melhor, com crescimento dos sites interativos e transacionais (Gráfico 8).

Gráfico 8: Qualidade dos sites das prefeituras – 2012 e 2014



Fonte: Elaboração própria, com dados da Munic 2012 e 2014 (IBGE, 2013; 2015).

Telefone celular

Entre os dados da Munic/2019, está a comunicação por celulares nas prefeituras. No âmbito nacional, o número que mais chama atenção é o da inexistência: 65% das cidades brasileiras (3.622) não disponibilizaram serviços por celular; ou seja, o canal está presente em cerca de um terço delas (35%).

Esses números estão em descompasso com o comportamento do cidadão brasileiro. Em 2019, há mais aparelhos celulares registrados (cerca de 215 milhões) que habitantes no país (211 milhões) (DataReportal, 2019). E estes utilizam majoritariamente o telefone celular para acessar a internet, de acordo com a PNAD/2019 (IBGE, 2021) (Gráfico 9).

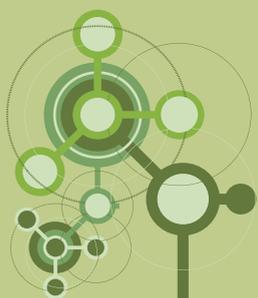
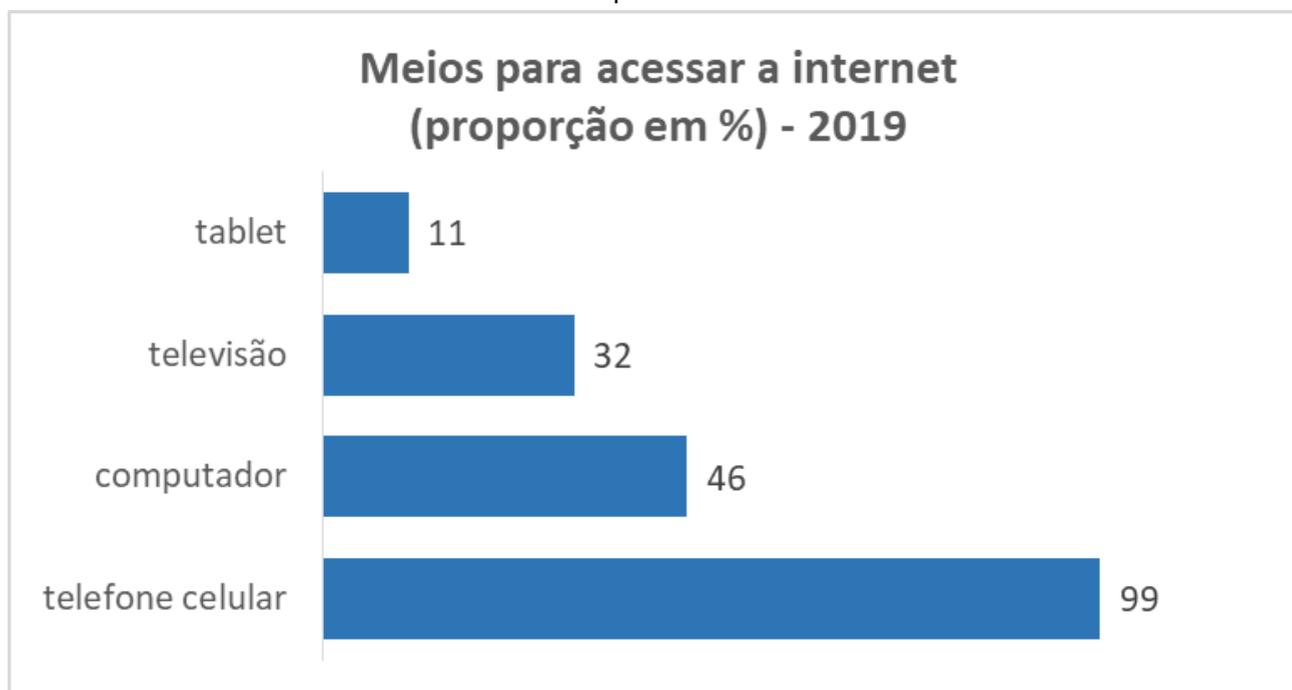


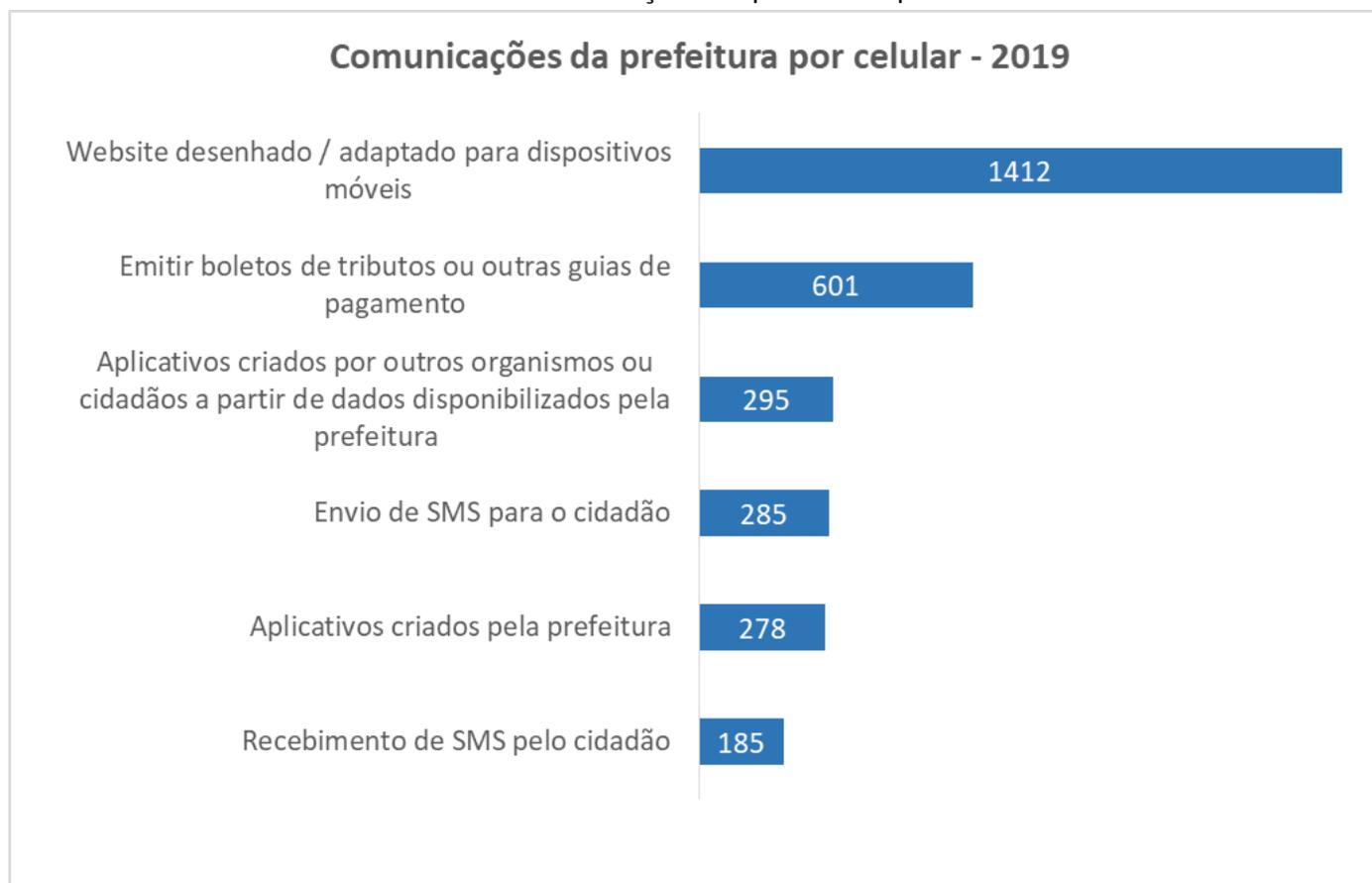
Gráfico 9: Meios para acessar a internet



Fonte: Elaboração própria com dados da PNAD/2019 (IBGE, 2021).

Com relação às cidades que têm comunicação por aparelhos celulares, a Munic/2019 mostra que os principais serviços oferecidos são os que constam do Gráfico 10.

Gráfico 10: Comunicações da prefeitura por celular



Fonte: Elaboração própria com dados da Munic (IBGE, 2019).

Redes sociais

Cada vez mais, as redes sociais integram o cotidiano dos cidadãos, movimento acompanhado pelas prefeituras ao abrir contas nas plataformas, para divulgar notícias, serviços ou campanhas (IBGE, 2019) (Gráfico 11).

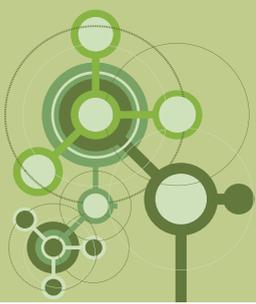
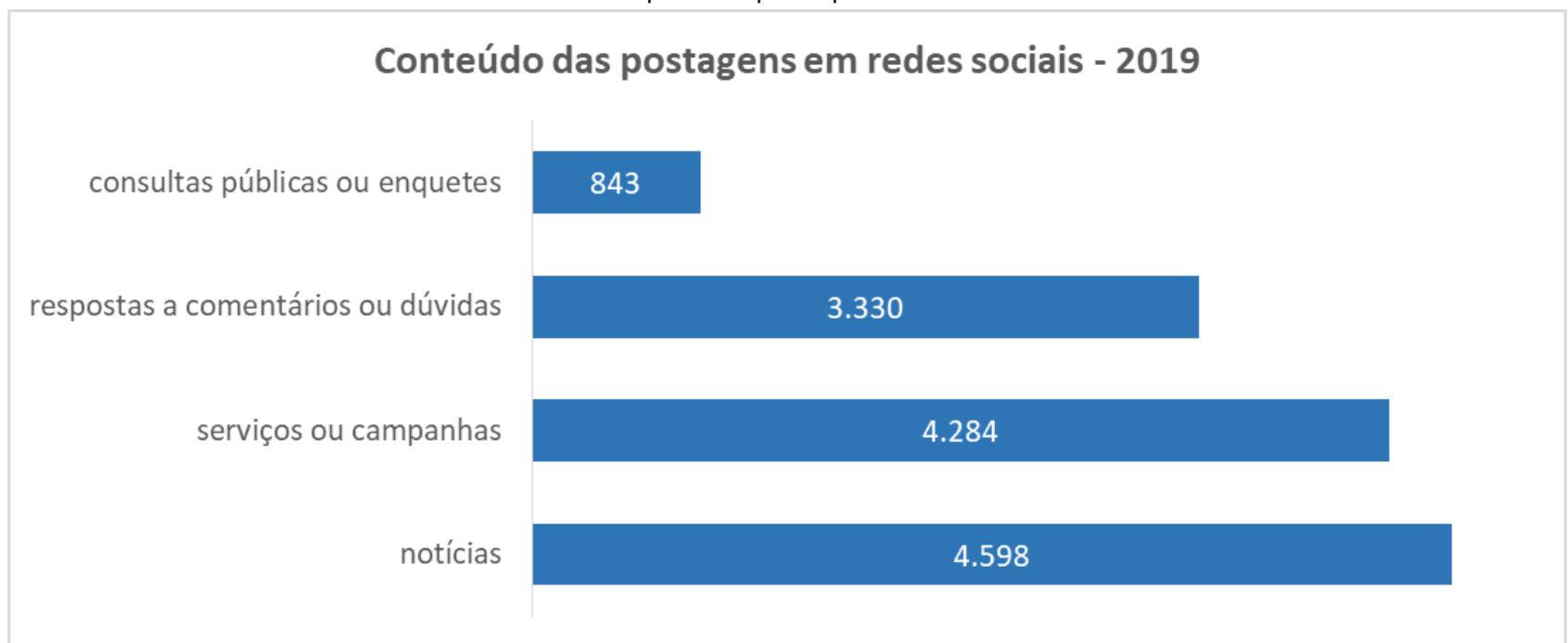


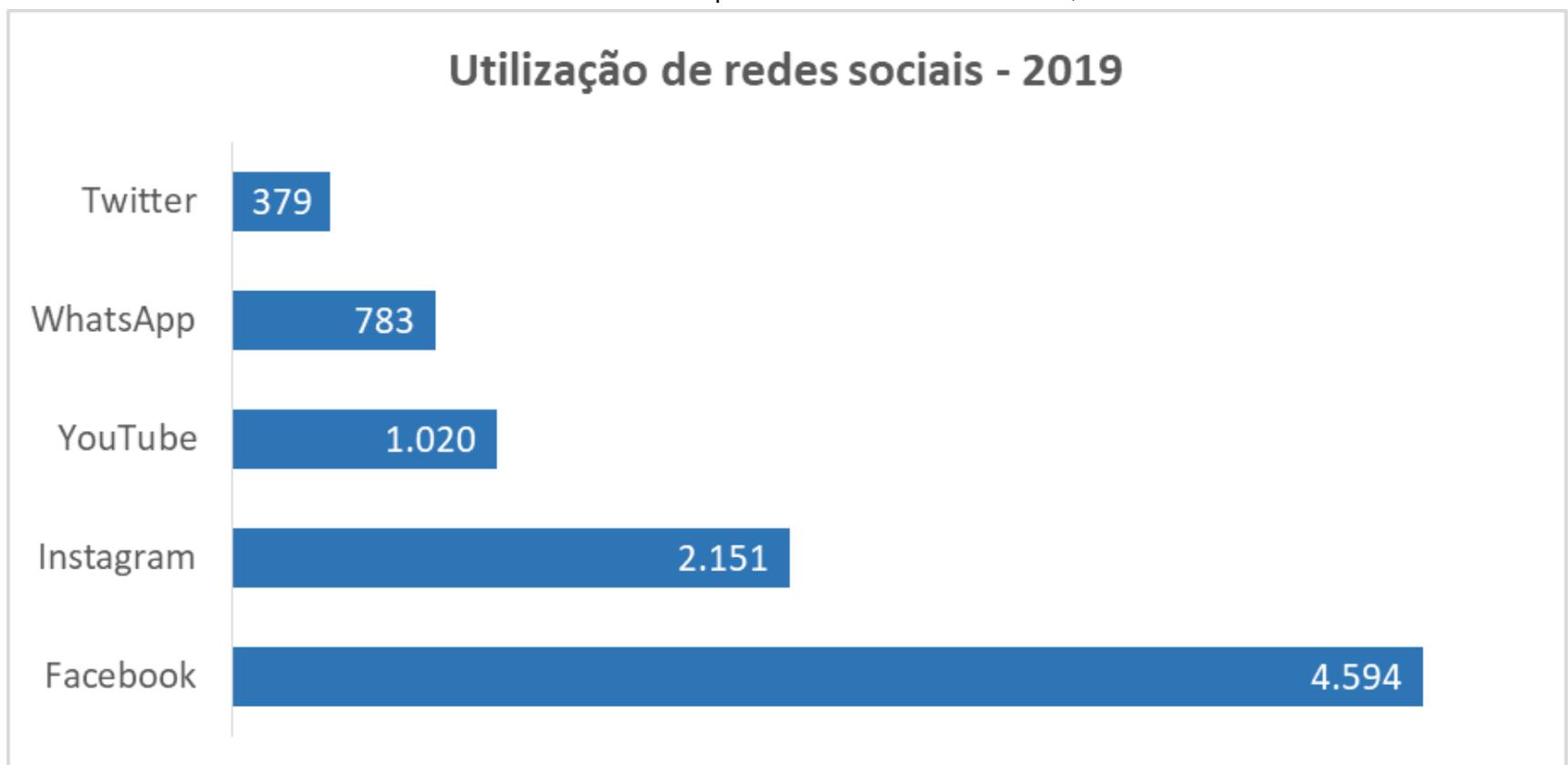
Gráfico 11: Conteúdo postado pelas prefeituras em redes sociais



Fonte: Elaboração própria com dados da Munic (IBGE, 2019).

Cerca de 84% das prefeituras brasileiras têm contas em redes sociais (4.678). O Gráfico 12 mostra as plataformas mais utilizadas (IBGE, 2019).

Gráfico 12: Contas das prefeituras em redes sociais, 2019



Fonte: Elaboração própria com dados da Munic (IBGE, 2019).

Facebook, Instagram, YouTube e WhatsApp são as plataformas com maior número de contas de prefeituras, quantitativo que condiz com o respectivo número de membros que elas têm no Brasil, de acordo com DataReportal (2019) (Gráfico 13), ainda que ocupem posições diferentes no ranking.

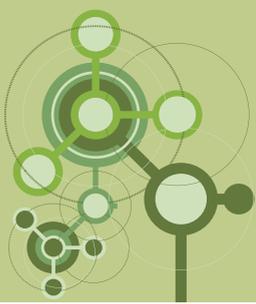
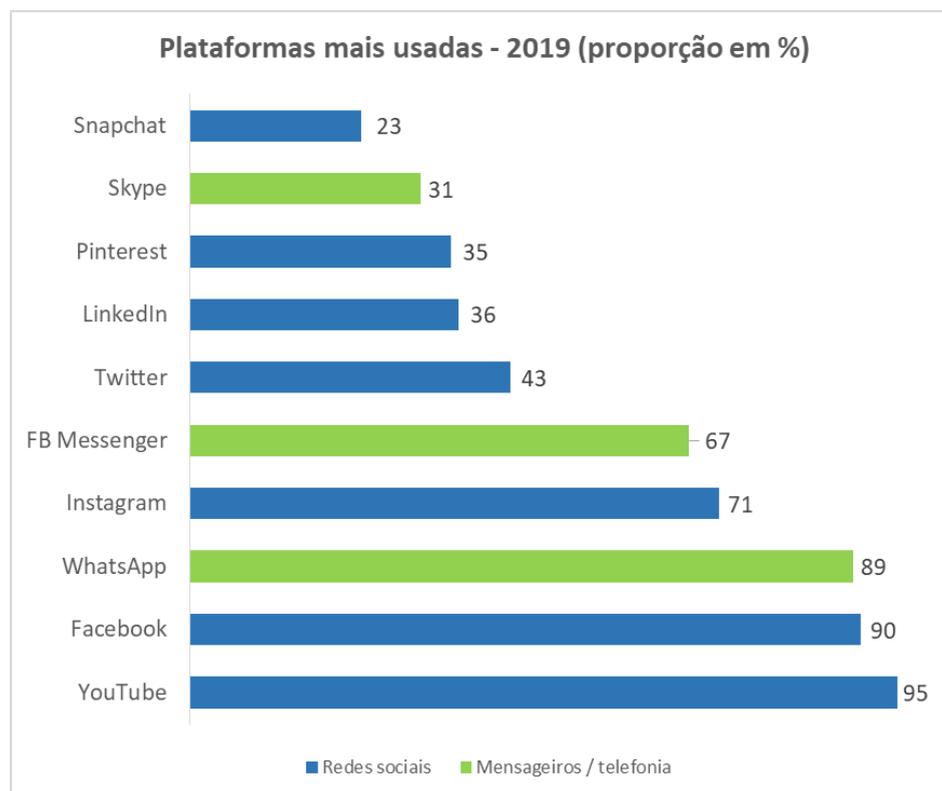


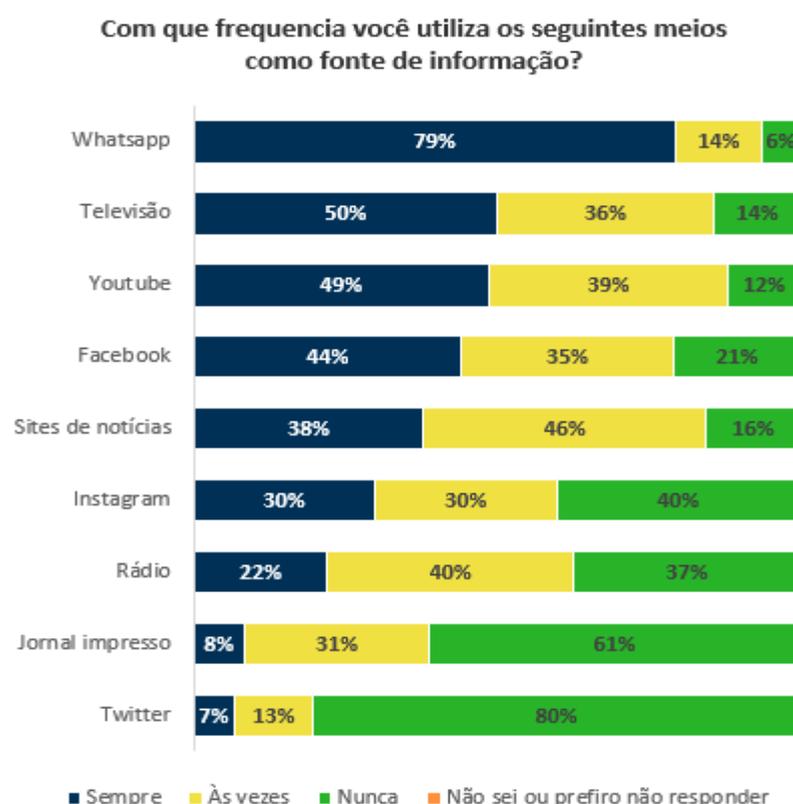
Gráfico 13: Plataformas com mais membros no Brasil



Fonte: Elaboração própria com dados do DataReportal (2019).

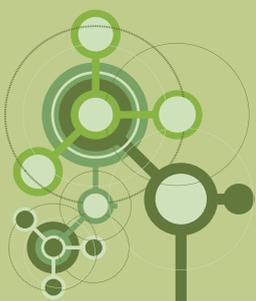
As quatro plataformas também aparecem como os meios mais utilizados pelos cidadãos para obter informações (não necessariamente comunicação pública), na pesquisa nacional “Redes Sociais, Notícias Falsas e Privacidade na Internet”⁸, de 2019 (Gráfico 14), desconsiderando-se outros canais (televisão, rádio e jornal impresso e online).

Gráfico 14: Com que frequência você utiliza os seguintes meios como fonte de informação?



Fonte: Instituto de Pesquisa DataSenado (2019, p. 3).

⁸ Realização: DataSenado em parceria com as Ouvidorias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.



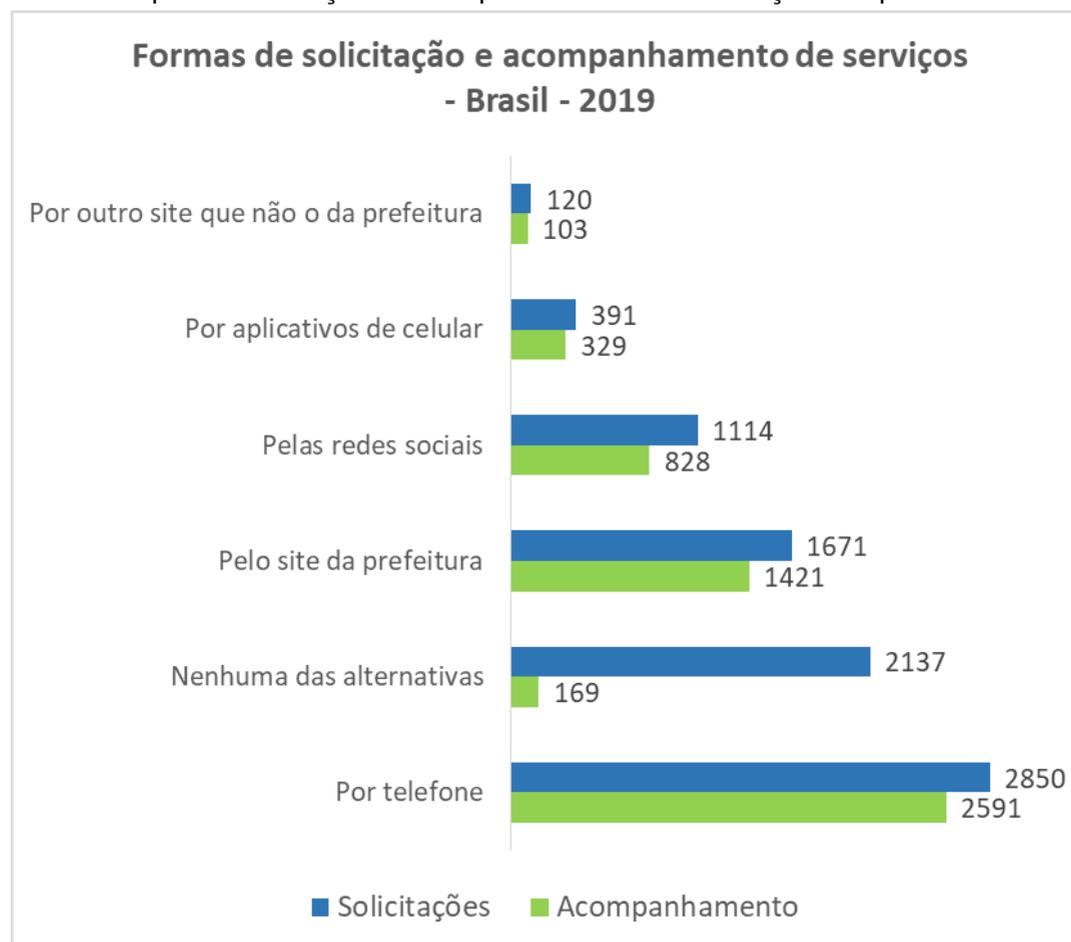
Chama-se atenção para faixa etária (visto no Gráfico 6). Segundo a pesquisa, quanto mais alta a faixa de idade, maior o percentual de entrevistados que respondem utilizar sempre televisão como fonte de informação. Por outro lado, para o Instagram e Youtube, o padrão é inverso: quanto mais baixa a faixa de idade, maior o percentual de entrevistados que respondem utilizar sempre essas redes sociais como fonte de informação (Instituto de Pesquisa DataSenado, 2019, p. 3).

Atendimento ao público

A seção anterior enumerou alguns serviços prestados pelas prefeituras em diferentes canais. Esta seção detalha os dados de atendimento, o serviço mais característico da comunicação com o público, porque a iniciativa parte do cidadão. E, nesse escopo, destaca-se o direito de acesso à informação.

A internet é o canal mais disponibilizado pelas prefeituras, mas, no que tange especificamente à solicitação e ao acompanhamento de serviços públicos no Brasil, o destaque fica para o telefone, presente em 2.850 das cidades nas solicitações (51%) e em 2.591 para acompanhamentos (46%), de acordo com a Munic/2019 (Gráfico 15).

Gráfico 15: Meios para solicitação e acompanhamento de serviços nas prefeituras brasileiras



Fonte: Elaboração própria com dados da Munic (IBGE, 2019).

Avaliação dos serviços pelos cidadãos

A disponibilidade de canais, informações e serviços não significa uso efetivo, principalmente quando o cidadão encontra dificuldades para acessá-los ou problemas no atendimento.

A TIC Domicílios 2019 aponta os motivos alegados pelas pessoas para não usarem o governo eletrônico (não somente referente à prefeitura, mas também a outros serviços municipais, estaduais e federais e de outros poderes) (Gráfico 16). A preferência pelo serviço presencial faz com que algumas pessoas considerem desnecessário ter sua versão online.

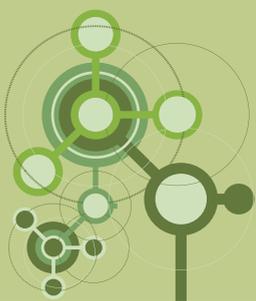
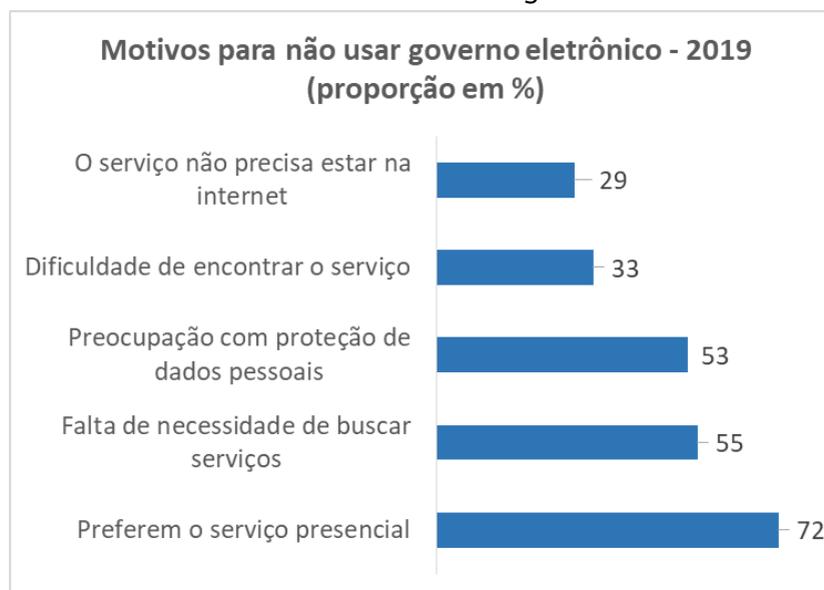


Gráfico 16: Motivos de não usar o governo eletrônico



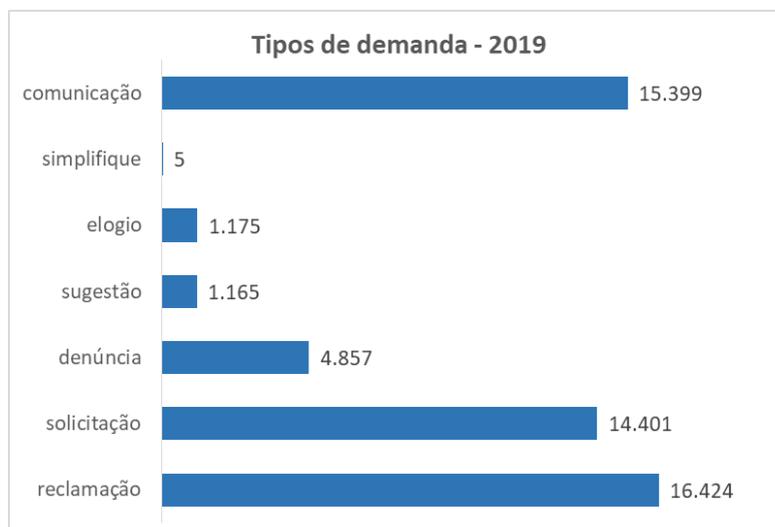
Fonte: Elaboração própria, com dados da TIC Domicílios, 2019 (Cetic.br, 2020, p. 78).

As ouvidorias e as centrais de atendimento são os órgãos para envio de reclamações, solicitações, sugestões e elogios. Pela Munic/2019, o telefone é o canal principal para essas demandas, disponível em 2.850 das cidades nas solicitações (51%) e em 2.591 para acompanhamentos (46%) (visto no Gráfico 16). No site da prefeitura, a ouvidoria ocupa o quinto lugar em serviços oferecidos (visto no Gráfico 7).

O Sistema de Ouvidorias (E-Ouv) foi desenvolvido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) em 2014. Atualmente, é utilizado por órgãos e entidades dos três poderes, nas esferas federal, estadual e municipal, para recebimento e tratamento de manifestações. A vantagem de um sistema informatizado único é a possibilidade de padronização, armazenamento e cruzamento de dados. A fim de dar transparência aos dados do E-Ouv, a CGU produziu o Painel Resolveu⁹ (2024).

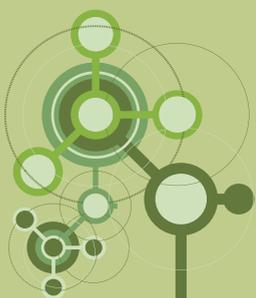
Em 2019, 1.020 municípios haviam aderido ao E-Ouv, de acordo com o Painel Resolveu. Os universos do Painel Resolveu e da Munic são diferentes. O painel reúne informações de outros poderes (como câmaras municipais), não somente das prefeituras, e não abrange seu total (objeto da Munic). Ainda assim, pode contribuir para a compreensão de como o cidadão usa e avalia os serviços públicos. A maioria das demandas foram reclamações e solicitações (Gráfico 17).

Gráfico 17: Quantitativo de demandas recebidas – E-Ouv, Municípios



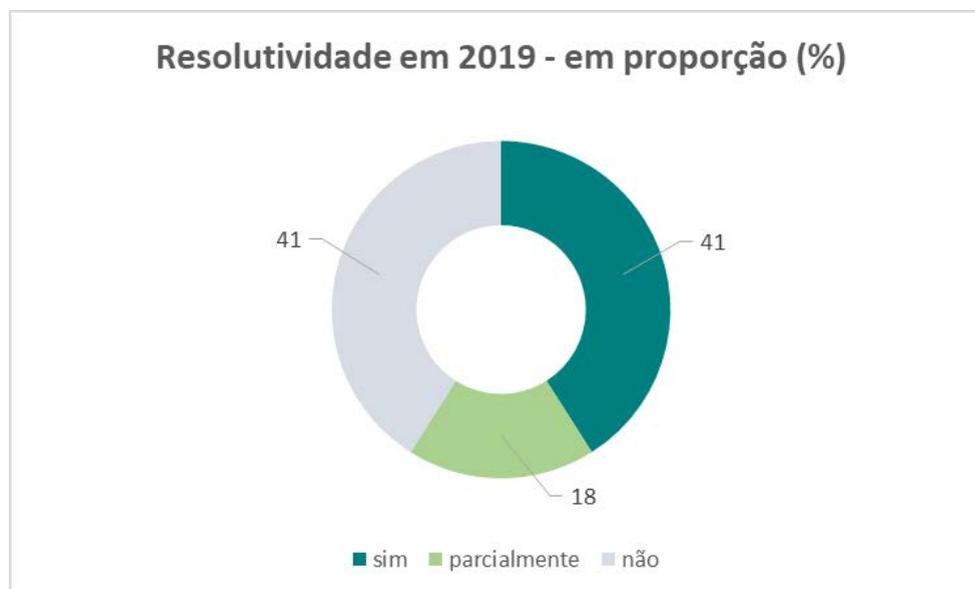
Fonte: Elaboração própria, com dados do Painel Resolveu de 2019.

⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/painel-resolveu-1>. Acesso em: 3 out. 2024.



O Gráfico 18 mostra a resolutividade, ainda baixa, das demandas.

Gráfico 18: Resolutividade das demandas recebidas – E-Ouv



Fonte: Elaboração própria, com dados do Painel Resolveu de 2019.

DISCUSSÃO

Compreender as dinâmicas de uso da internet e as preferências dos usuários é o primeiro passo para as prefeituras desenvolverem e aprimorarem os serviços públicos no ambiente virtual, visando atender de forma eficaz e inclusiva às demandas da sociedade conectada. Uma série de outros passos se impõem a essa empreitada.

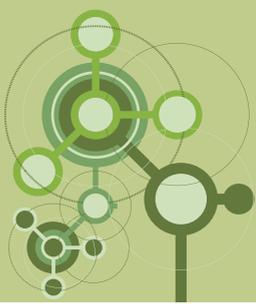
O “balcão de atendimento” à população – na saúde, na educação, na segurança, na afirmação de direitos ou responsabilização de deveres – estabelece relevante interface do Estado com a sociedade e requer um olhar para além das práticas tradicionais de assessoramento de imprensa, gestão de conteúdos de comunicação, publicidade e atividades de relações públicas.

A internet é uma aposta acertada: segundo a Munic/2019, 89% das prefeituras oferecem serviços online (IBGE, 2019), e a PNAD/2019 aponta que 78% dos cidadãos brasileiros têm acesso a ela (IBGE, 2021). No entanto, essa correspondência não é imediata, por motivos que vão desde o meio de acesso, passando por possibilidades de conexão, até aos interesses divergentes da população.

O principal meio de acesso do cidadão é o celular, mas somente 40% das prefeituras disponibilizam serviços e 25% têm websites pensados para dispositivos móveis. Paradoxalmente, o telefone permanece como um dos meios mais utilizados pelas administrações municipais para solicitação e acompanhamento de serviços pelo cidadão (Munic/2019). Portanto, o aparelho celular é o caminho natural de compatibilização entre essa oferta, pelo Estado, e a demanda, pelo cidadão, tanto para chamadas como para acesso à internet.

Além disso, a TIC Domicílios/2019, ao investigar o ano de 2019, observou que os segmentos mais vulneráveis no Brasil têm baixa qualidade de conexão (Cetic.br, 2020) e restrições dos pacotes de dados. Esses entraves ficaram mais evidentes nos anos seguintes, quando ocorreu a pandemia de covid-19, cujo isolamento compulsório intensificou a demanda por atendimento remoto.

Pessoas com menos instrução, de classes sociais mais baixas e com mais idade têm letramento digital (Cetic.br, 2020) – e político – insipiente. Websites com linguagem e navegação complexas desestimulam o uso por essas pessoas. A ausência



de serviços é outro problema, particularmente os relacionados a necessidades básicas e direitos fundamentais dos cidadãos, como a matrícula escolar e o agendamento de consultas de saúde na rede pública. Estes se oferecidos virtualmente poderiam impactar a vida de milhões de brasileiros para que não perdessem tempo. Além disso, a escassez de serviços como emissão de documentos e alvarás e consulta de processos cria obstáculos para os cidadãos e desincentiva a formalização ou o progresso econômico de grupos já vulneráveis. A dificuldade em obter certidões negativas de débito, por exemplo, pode prejudicar a possibilidade de os cidadãos acessarem serviços financeiros e outras transações.

Ainda que permaneçam cerca de nove horas e meia por dia conectados à internet (DataReportal, 2019), não necessariamente os cidadãos vão buscar informações da administração pública. A maioria das finalidades de acesso é para interações pessoais e entretenimento (PNAD/2019 – IBGE, 2021).

As redes sociais e os aplicativos mensageiros fazem parte, cada vez mais, do dia a dia dos brasileiros, com correspondente adesão pelas prefeituras. Como no uso da internet como um todo, isso não significa que as pessoas sigam as contas e se engajem nos posts. Sem esse movimento, é difícil que as prefeituras tenham alcance orgânico de seus conteúdos, principalmente porque as plataformas são privadas e têm exigido impulsionamento pago para entregar os posts.

Três das quatro plataformas mais acessadas e com mais contas de prefeituras são da empresa Meta: WhatsApp, Facebook e Instagram, e uma é do Google: YouTube. Essas companhias atendem à lógica do mercado e querem publicidade segmentada. Não se pautam pelo interesse público e coletivo. Além disso, manifestaram-se ostensivamente contra qualquer esforço de regulação por parte do Estado brasileiro. Tudo isso torna complexo, e arriscado, manter a comunicação pública dependente dessas plataformas.

Iniciativas do governo federal, a exemplo do E-Ouv (tratado neste artigo) e do Gov.br (portal que reúne serviços para o cidadão, com mais de 150 milhões de usuários e adesão por mais de 900 municípios); e do Legislativo federal, como os produtos do Interlegis¹⁰, do Senado Federal, que podem ser adotadas pelos municípios, são promissoras porque otimizam recursos, padronizam procedimentos e permitem o tratamento agregado e a transparência dos dados.

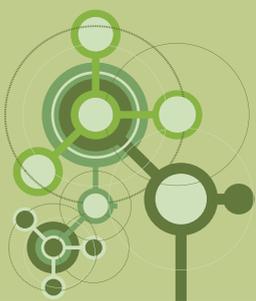
Isso coaduna-se com a pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em 2018, com dados sobre serviços do governo federal, níveis de digitalização e necessidades dos usuários (entre outros). O documento elencou desafios: capacitar as organizações para a transformação digital; criar estruturas orçamentárias para adoção da digitalização; documentar a implementação *e-government*, possibilitando maior escala do uso de informações e identificando potenciais de big data; e constituir, normatizar e uniformizar mecanismos de avaliação para os cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de dados das Pesquisas Munic e outras investigações sobre o uso da internet, em diálogo com a literatura acerca da comunicação pública, este estudo buscou traçar um panorama da oferta de serviços remotos de atendimento aos cidadãos nos municípios brasileiros. Ao dispor os dados de bases públicas em mosaico, o artigo revelou resultados que podem auxiliar a compreensão e a tomada de decisão por parte de administradores e comunicadores públicos, bem como pesquisadores do tema.

Ainda que haja avanços, como maior presença no ambiente virtual, há lacunas: (1) nos canais disponíveis, a insuficiência de conteúdos adaptados ao telefone celular, usado pela maioria da população para acesso à internet; (2) nos serviços oferecidos,

¹⁰ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/interlegis>. Acesso em: 3 out. 2024.



a ausência de alguns básicos (a exemplo de matrículas em escolas e agendamento de saúde), uma barreira para a qualidade de vida dos cidadãos e o exercício da cidadania; (3) no atendimento, a baixa resolutividade de demandas; (4) na análise, a necessidade de mais edições da pesquisa Munic, para comparação histórica; (5) na abrangência da Munic, o foco no Poder Executivo, sem informações sobre outras instâncias (por exemplo, Legislativo municipal); e (6) na abrangência de outras pesquisas públicas sobre o uso da internet, a necessidade de mais informações sobre governo eletrônico.

Outro ponto relevante é compreender o atual estágio e a qualidade na prestação de serviços públicos, que o Estado tem a obrigação de assumir para o exercício de direitos ou o cumprimento de deveres. Falta de recursos financeiros, priorização de outras áreas de atuação governamental, entre outros fatores, podem contribuir para uma cultura de complacência em relação aos padrões de serviço público. Sem pressão externa e mobilização para melhorias, os gestores públicos não têm identificado urgência de investir na expansão e aprimoramento desses serviços, perpetuando assim as lacunas demonstradas. Ampliar a acessibilidade e o aperfeiçoamento contínuo dos dados das bases públicas para a população, assim, é mais um dos objetivos deste artigo.

Pesquisas futuras podem: (1) analisar dados recentes, já que vários canais em 2019 estão em desuso ou declínio; (2) traçar uma série histórica com a Munic/2023, inclusive para avaliar o impacto da covid-19; (3) investigar novas redes e dinâmicas; (4) abarcar outras esferas de governo e outros poderes além do Executivo; (5) estabelecer pontes entre a comunicação pública e a literatura sobre governo eletrônico; (6) investigar segurança digital e defesa contra vazamentos; e (7) apresentar casos exitosos de ofertas de serviços.

Por fim, é fundamental que tanto os serviços presenciais como a transformação digital dos processos públicos sejam acompanhados pela ótica da comunicação pública – aquela que busca fortalecer a governança pública por meio do diálogo com o cidadão. Em outras palavras, o foco é no cidadão, seus comportamentos, interesses e saberes, e não no que é mais conveniente para a administração. Assim, propõe-se inverter a pergunta de pesquisa deste artigo: em vez de ser sobre quais as formas de comunicação que o Estado oferece, ser sobre como o cidadão se comunica efetivamente com o Estado. E, em tempos de inteligência artificial e outras mediações tecnológicas no atendimento ao público, manter, antes de tudo, seu aspecto humano.

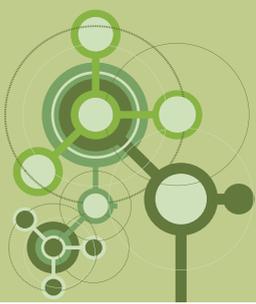
REFERÊNCIAS

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO – CETIC.BR. *TIC Domicílios 2019*. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20201123121817/tic_dom_2019_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 14 abr. 2024

DATAREPORTAL. Digital 2019: Brazil. Vancouver: HootSuite; New York: We are Social, 2019. Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2019-brazil>. Acesso em: 18 abr. 2024.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. *Pesquisa sobre serviços públicos de atendimento do Governo Federal*. Brasília, DF: Enap, 2018 (Cadernos Enap, 55). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3217>. Acesso em: 18 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: 2012*. Rio de Janeiro, IBGE, 2013. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/munic2012.pdf. Acesso em: 3 abr. 2024.



INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2014*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94541.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/justica-e-seguranca/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=29466>. Acesso em: 5 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101794_informativo.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=27258&t=o-que-e>. Acesso em: 15 abr. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA DATASENADO. *Redes Sociais, notícias falsas e privacidade de dados na internet*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados; Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/materias/relatorios-de-pesquisa/mais-de-80-dos-brasileiros-acreditam-que-redes-sociais-influenciam-muito-a-opiniao-das-pessoas>. Acesso em: 22 abr. 2024.

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

MEDEIROS, Armando; CHIRNEV, Lilian (Orgs.). *Guia de comunicação pública*. Brasília, DF: Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021. Disponível em: https://abcpublica.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Guia_de_Comunicac%CC%A7a%CC%83o_Pu%CC%81blica.pdf. Acesso em: 2 abr. 2024.

MOURÃO, Carlos. *Uma interpretação do fenômeno jurídico-político do Município e sua inserção constitucional*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

NUNES, Sílvio; SERRANO, Antônio. O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, ano 20, n. 52, p. 153-168, 2019.

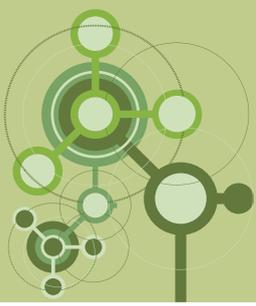
SARLET, Ingo; MOLINARO, Carlos. Direito à informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na Constituição Brasileira. *Revista da AGU*, Brasília, DF, ano XIII, n. 42, p. 9-38, 2014.

ZÉMOR, Pierre. *La communication publique*. 4. ed. Paris: PUF, 2007.

Artigo recebido em 29.04.2024 e aprovado em 01.10.2024

ENTREVISTA





Bob Vieira da Costa: reflexões sobre a comunicação de interesse público (CIP)

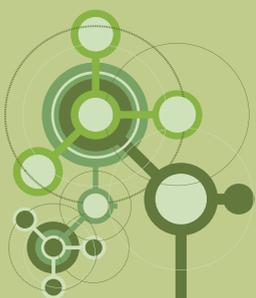
Bob Vieira da Costa: reflections on public interest communication (CIP)

Bob Vieira da Costa: reflexiones sobre la comunicación de interés público (CIP)



Larissa Morais

- Mestranda em Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB);
- Pós-graduada em Comunicação Empresarial, Universidade Metodista de São Paulo;
- Jornalista na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa);
- E-mail: larimoraisjornal@gmail.com



Bob Vieira da Costa

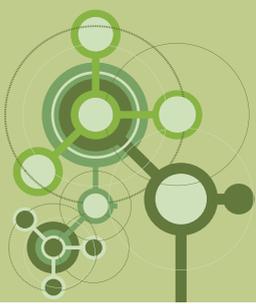
- Sócio-diretor da agência de publicidade Nova;
- Graduado em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV);
- Ex-ministro-chefe da Secretaria de Comunicação (Secom) na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (2001/2002).

ORGANICOM – *No seu livro Comunicação de interesse público: ideias que movem pessoas e fazem um mundo melhor, de 2006, você fala que a crise que se abateu sobre o mercado de comunicação brasileiro, por ocasião do escândalo do mensalão, poderia se traduzir numa oportunidade excepcional para o amadurecimento do setor. Que balanço você faz desses quase 20 anos? O que melhorou e o que piorou?*

BOB VIEIRA DA COSTA – Primeiro, como fruto da crise do mensalão, tivemos a aprovação do projeto de lei do José Eduardo Martins Cardozo, que redefiniu uma série de questões na administração pública. As licitações passaram a ser obrigatoriamente apócrifas, houve uma valoração da parte técnica. Decorrente da crise do mensalão, houve um momento institucional importante para a publicidade. As leis que atingem a comunicação, mesmo a pública, acabam sendo as que norteiam o mercado privado. Diria que tivemos, após essa crise e a aprovação do projeto de lei, um certo período de estabilidade na publicidade pública, com avanços significativos. Aumentou a participação de agências nas concorrências públicas, houve maior número delas atendendo os governos, incluindo os estaduais, e as prefeituras. Eles passaram a ter mais segurança e parâmetros de contratação mais bem definidos. Mas acho que o que vivemos nos últimos anos, essa revolução toda na comunicação, com a questão digital e a multiplicidade de pessoas que fazem conteúdo nas próprias redes, isso trouxe de volta uma grande dificuldade. Eu diria até que as agências de publicidade têm perdido muito o protagonismo. O caminho da publicidade é fazer a promoção do que é preciso, mas sem a capacidade de mobilização que tínhamos anteriormente. Basta ver a covid-19 – tivemos problemas de fake news, geração de outras informações. E não apenas isso, havia médicos, até com alguma relevância, falando o oposto do que cientificamente se sabia a respeito. Acho que o impacto seguinte a uma primeira regulamentação institucional, de legislação das agências de publicidade, é essa mudança significativa dos parâmetros de comunicação.

ORGANICOM – *Diante desse cenário de tantas mudanças profundas, que espaço a comunicação ocupa nas ações dos órgãos públicos hoje?*

BOB VIEIRA DA COSTA – A comunicação em determinadas áreas da administração pública é parte da política pública. A saúde é um ótimo exemplo. Não adianta, se você não executar uma boa estratégia de comunicação criativa, mobilizadora, não vai haver cobertura vacinal. Na educação acontece o mesmo. Na questão do meio ambiente, ela é parte integrante, do ponto de vista de uma mudança de comportamento. Você tem duas funções precípuas, que eu até coloco no meu livro. A primeira é



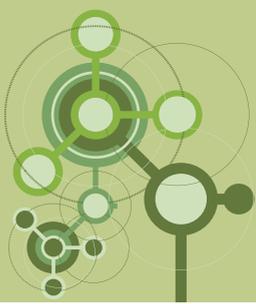
a comunicação pública de mobilização, que é fazer com que as pessoas adotem uma atitude num determinado momento. Por exemplo, com a dengue: se as pessoas não mudarem seu comportamento, não vamos conseguir enfrentar a doença, porque o problema mora dentro de casa. A segunda são as campanhas que mudam comportamentos, que são muito mais desafiadoras, extensas e de longo prazo. São dois casos nos quais conta muito a característica brasileira de uma grande quantidade de pessoas que ainda têm a TV como única fonte de referência – a gente fala muito das redes sociais, da internet, mas um número significativo de brasileiros não tem acesso nem a uma banda de qualidade, nem à comunicação que é feita via redes. A televisão ainda é muito importante, assim como outros meios tradicionais, incluindo o rádio e os jornais – esses últimos, agora em essência digitais, com menos impacto nessa população mais carente, mas ainda um meio fundamental. Essa característica intrínseca da importância da comunicação nas políticas públicas, seja para a mobilização ou para a mudança de comportamento, continua intacta. O que aumentou foi a quantidade de ferramentas para atingir o público com uma determinada mensagem importante a ser trabalhada. A administração pública é desafiadora nesse sentido. Ao mesmo tempo, você tem o gestor público, muito inclinado para a publicidade institucional. Isso continua existindo e vai existir sempre. Não chega a ser uma autopromoção, já que você tem dentro do poder público uma responsabilidade de prestar contas, com certos limites – desde que não seja uma promoção pessoal, desde que se consiga de fato levar à população informações importantes para o entendimento de uma determinada questão. São variáveis que ainda vão estar muito presentes na comunicação pública, e não apenas nela. A comunicação corporativa, de marcas, é significativa nesse mesmo universo. Porém, existem alternativas muito mais leves, ou menos engessadas, de trabalhar na comunicação privada. Até porque nós temos que ter, com muita insistência, a questão da transparência. Esse é um dado fundamental na administração pública. O que você está fazendo, onde está fazendo, quanto está pagando, a que público está querendo chegar. Isso é fundamental.

ORGANICOM – Ainda sobre o protagonismo crescente das redes sociais, como você vê o uso de linguagem irreverente e de memes por órgãos públicos, a exemplo da gestão 2013-2016 da Prefeitura de Curitiba, pioneira na utilização de referências pop?

BOB VIEIRA DA COSTA – A criatividade tem que estar presente em todo tipo de comunicação, seja pública ou privada. Obviamente, é um recurso para chamar a atenção para uma determinada mensagem. A administração pública é mais engessada para esse tipo de comportamento, até porque existe uma quantidade grande de pessoas no Brasil para as quais é preciso entregar a mensagem de forma objetiva. Mas acredito que o uso do recurso dos memes, do humor, é fundamental, caso seja necessário para a eficácia. Porém, é preciso ter um certo bom senso. O gestor público não gosta de muito humor, porque esse recurso desperta imediatamente simpatia ou antipatia. Então, é difícil, para ele, aprovar algo que vai ter crítica. Agora, o recurso existe e precisa ser utilizado. Talvez o humor, o meme e a brincadeira prevaleçam na totalidade das redes sociais, do ponto de vista de chamar a atenção. Da mesma maneira que a superficialidade também tem crescido significativamente. As pessoas não conseguem entrar no conteúdo, na informação correta – acabam comprando aquela superficialidade trazida pelo humor ou meme. É um exercício de consciência do gestor público ao aprovar uma campanha. Mas esse recurso deve sim existir e ser utilizado criativamente pelo poder público, ao lado da informação mais séria, mais institucional.

ORGANICOM – Existiu uma euforia, no princípio das redes sociais, com a perspectiva de um cidadão mais ativo na comunicação de interesse público (CIP), atuando como um novo emissor. Hoje já não estamos tão otimistas. Como você vê essa questão?

BOB VIEIRA DA COSTA – Esse é um ponto central. Nós perdemos o controle desse emissor de informações, e ele está preponderando em muitas áreas com a informação que não é a correta. As fake news se tornaram um problema muito grande e complicado de enfrentar. Qual é a verdade? Existem determinados mundos, por exemplo na questão religiosa, em que coisas que sabemos serem absurdas são uma verdade. Isso é fake news ou não? Usamos muito o exemplo da terra plana, mas existem diversos outros, em que não se trata exatamente de fake news. Quando isso se multiplica nas redes sociais, os pesos e medidas tornam-se muito distintos. A quantidade de brasileiros que não acredita em uma informação jornalística, e prefere acreditar no amigo ou na mensagem que recebeu, é muito grande. A questão das redes é um desafio monumental



para todos nós. Basta ver o embate no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em razão do processo das eleições. Vemos o dono do antigo Twitter colocando como princípio a liberdade absoluta de falar o que quiser, na hora que quiser. Acredito que é preciso buscar uma autorregulação para exercer melhor essa liberdade. Isso está faltando, e não adianta ser uma regulação do Estado. Acho que a sociedade como um todo deve se autorregular, ter seus próprios mecanismos. Porque ninguém mais vai ter controle sobre a formulação da informação, e é preciso tomar muito cuidado: pode ser fake para você, mas não para mim. Além de coisas que são formuladas como uma determinada verdade que prevalece sobre uma outra verdade, seja ela científica ou não. O nível de consciência que precisamos ter para fazer a depuração do que as redes nos oferecem é desafiador. Acho que vivemos ainda uma incógnita muito grande em relação às redes sociais. Uma informação importante, como a da vacina da covid-19: é impressionante a quantidade de gente que até hoje fala, seriamente, que um problema qualquer de saúde aconteceu porque ela se vacinou. Muita gente até hoje atribui a isso uma verdade absoluta, e, o que é pior, muitos formadores desse tipo de opinião são médicos. É o maior desafio que temos na comunicação, principalmente para os governos, mas também para a sociedade.

ORGANICOM – Você disse em entrevista publicada em 2021 que o que mais atrapalha a boa comunicação são as fake news. Três anos depois, considera que houve avanço no combate a elas, especialmente pelo poder público?

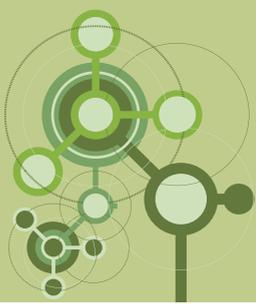
BOB VIEIRA DA COSTA – Quem foi o grande artífice desse enfrentamento foi o Judiciário. O que vemos é a sociedade procurando escapar dessas regulações. Acho que fake news é um termo que vai sumir em breve, porque são narrativas construídas a partir do credo de uma determinada verdade. Isso é difícil. Por isso, aposto na autorregulação nossa, de famílias, de pais, de estudantes, que devem aprender a ter critérios melhores para fazer julgamentos, buscar a informação correta. E, se a pessoa acredita, não tem como fazer esse enfrentamento.

ORGANICOM – Você acha que ainda existe confusão entre a CIP e as demais modalidades de comunicação, por exemplo, quando um governo faz uma publicidade que apenas beneficia o gestor público, e não o cidadão?

BOB VIEIRA DA COSTA – Sim, ainda acontece. Tivemos uma evolução no começo dos anos 2010, mas depois isso se perdeu muito, em todos os âmbitos: federal, estadual e municipal. O gestor público, diante desse novo universo digital, entrou em pânico para tentar mostrar o que está fazendo. Isso significa passar dos limites, do ponto de vista da personalização. Vemos uma grande quantidade de gestores públicos com esse problema da autopromoção. Isso evoluiu muito, em boa parte por conta desse cercamento do gestor público na era digital. Na vida digital, ele impulsiona, faz o filme, personaliza, de uma maneira que acende um alerta quanto ao uso do dinheiro público para a autopromoção.

ORGANICOM – Poderia citar casos mais recentes de ações de CIP efetivas e que sobreviveram às instabilidades da política?

BOB VIEIRA DA COSTA – Acho que a questão ambiental é um bom exemplo de uma comunicação de interesse público, não apenas do ponto de vista governamental, mas da sociedade civil, que tem conseguido crescer e romper muitos obstáculos de percepção da população, de informação correta para o público. Recordo muito que, há uns dez anos, quando a gente abordava a questão do meio ambiente, as pessoas não conseguiam fazer a menor correlação entre morar em São Paulo e a Amazônia estar pegando fogo, era um mundo muito diferente, e muito difícil entender as relações de causa e efeito. Esse nível de consciência cresceu significativamente graças, em boa parte, à comunicação de interesse público, feita por diversas fontes. Outro bom exemplo que ainda perdura: o Brasil continua sendo o país com o menor número de população adulta fumante. Foi um esforço, do ponto de vista do governo, na comunicação de interesse público. Nós reduzimos de 60% da população adulta, no final da década de 90, para pouco mais de 20%. É um embate constante, a própria indústria sentiu e reagiu com alternativas, como o cigarro eletrônico. Mas também tivemos regressões, por exemplo, a queda significativa na cobertura vacinal – não estamos sendo capazes de convencer os pais a atualizar a vacinação de seus filhos da forma

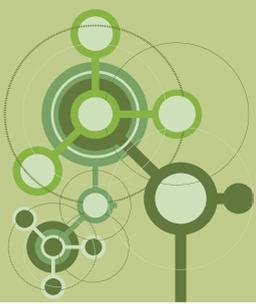


recomendada. Mas conseguimos avançar nos direitos do consumidor, até por conta do espaço que as redes sociais criaram. Hoje se tem mais consciência desses direitos.

ORGANICOM – Após toda uma carreira em órgãos públicos, em 2003 você montou a agência Nova, que atende contas governamentais em diversos níveis. Em 2014, começou a produzir um azeite premiado. Qual é sua relação com a comunicação pública hoje?

BOB VIEIRA DA COSTA – A Nova surgiu porque eu tinha acabado de sair do governo, quando a Ambev me procurou para criar um programa de consumo responsável, oferecendo a perspectiva de atendimento via agência. Assim nasceu a Nova, para fazer comunicação de interesse público num sentido amplo, abrangendo o âmbito privado. Pela minha formação, gosto muito da administração pública, e minha especialização prática acabou sendo a comunicação no universo público. É o nosso DNA desde então. Continuamos atendendo a Organização Mundial de Saúde (OMS) em campanhas sobre o tabaco, e nossa carteira de clientes ainda tem esse viés forte da administração pública. Mas, ao mesmo tempo, o perfil da agência é de publicidade. Ainda temos o desafio de fazer uma junção com esse novo mundo digital e entendê-lo. Como isso vai funcionar na comunicação de interesse público, em uma sociedade que não se move por regulações necessárias, e como trabalhar com a informação, são desafios para a agência.

Artigo recebido em 23.01.2024 e aprovado em 29.02.2024



Organização dos profissionais, capacitação e busca por regulamentação: a atuação da ABCPública

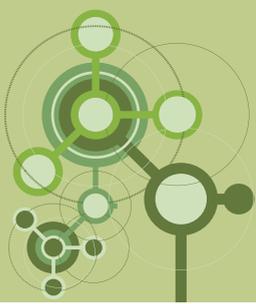
Organization of professionals, training and the search for regulation: the ABCPública's work

Organización de profesionales, formación y búsqueda de regulación: el trabajo de ABCPública



Naiza Comel

- Doutoranda e mestre em Comunicação pela Universidade Federal do Paraná (UFPR);
- Bolsista do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Disputas e Soberanias Informacionais (INCT-DSI);
- E-mail: naizacomel@gmail.com



Cláudia Lemos

- Presidente da Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública);
- Jornalista concursada da Câmara dos Deputados, responsável pelo Escritório de Gestão da Diretoria de Comunicação e Mídias Digitais;
- Doutora e mestre em Estudos Literários pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG);
- Professora no Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Centro de Formação (Cefor) da Câmara dos Deputados.

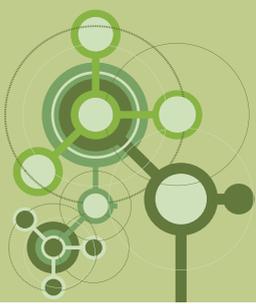
Uma comunicação voltada aos interesses do cidadão. Ainda que seja uma premissa da Comunicação Pública, este ainda é um desafio. Um desafio que envolve velhos problemas, como a instrumentalização dos canais do Estado por agentes políticos e partidos e a ausência de regulamentação específica para a área, assim como novas disputas, caso da ampliação da desinformação.

Esses são temas tratados nesta entrevista com Cláudia Lemos, que desde 2021 é presidente da Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública). Nela, Cláudia apresenta como a entidade busca fortalecer a área para que avanços sejam possíveis, o que envolve não apenas a organização dos profissionais, mas capacitações, estímulo ao compartilhamento de pesquisas e luta pela aprovação de leis.

Jornalista concursada pela Câmara dos Deputados, Cláudia possui extensa experiência na área, que compreende, entre outras, atuações na Secretaria de Comunicação da Presidência da República, na Procuradoria-Geral da República, no Conselho Nacional do Ministério Público e na Associação Nacional dos Procuradores da República. Também é pesquisadora da área, com diversos estudos publicados.

ORGANICOM – A ABCPública completa oito anos de atuação em 2024. Como ela surgiu? Houve mudanças na atuação durante esse período? Que contribuições ela tem oferecido para o campo profissional e de pesquisa?

CLÁUDIA LEMOS – A ideia original da associação foi de dois colegas, o Jorge Duarte e o Armando Medeiros, que trabalhavam em empresas públicas. Eles atuaram juntos durante um período na Secretaria de Comunicação da Presidência da República. Quando saíram da Secom, criaram um site, já pensando em difundir essa ideia de Comunicação Pública. Assim, eles se juntaram em 2016 com duas dezenas de profissionais de vários lugares do Brasil pensando em fazer essa associação, que seria de profissionais, pesquisadores e estudantes. Essa ideia não mudou ao longo do tempo, mas a atuação foi crescendo. Estamos muito felizes ao chegar hoje a mais de 300 associados, que consideramos um número muito significativo, pelo período de atuação. Os principais objetivos da associação estamos conseguindo alcançar. Conseguimos ser um ponto de organização desses profissionais e pesquisadores, e, além disso, um fator de capacitação – por exemplo, com a biblioteca digital disponível



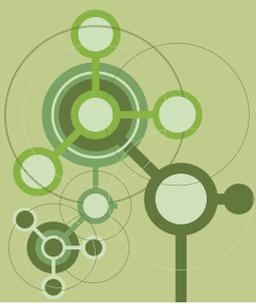
no nosso site (<https://abcpública.org.br/>), que já tem mais de mil títulos, e com o nosso curso completo de Comunicação Pública, que chega agora a sua quinta turma, realizado em parceria com a Aberje [Associação Brasileira de Comunicação Empresarial]. Inclusive, desde o início, nós pensamos em trabalhar com parcerias com outras organizações já estabelecidas, para complementar interesses e recursos. Sobre o curso, ele tem funcionado muito bem, é de média duração e “mão na massa”, centrado em prática e técnica, pensando em profissionais que estão atuando e querem qualificar essa atuação. Também temos promovido seminários online e cuidado de publicações. Essas publicações são fruto do próprio curso, com casos exemplares e glossários, e resultado da participação dos pesquisadores de CP em eventos, como o Congresso da Compolítica, e também de nosso próprio Congresso, que era um objetivo desde o início da associação. O primeiro foi feito na pandemia, online, e foi uma experiência muito boa, em uma parceria com a Universidade Federal de Goiás, outras instituições do estado e o Ministério Público, com a participação de 1.200 pessoas. Percebemos então que havia realmente a necessidade de essas pessoas se conectarem. Essa identificação foi reforçada no segundo Congresso, que foi ano passado, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Nesse segundo Congresso lançamos dois prêmios. Esses prêmios, é relevante destacar, homenageiam duas mulheres, professoras, que dedicaram a vida profissional à área e que morreram em decorrência da covid-19: o Prêmio Neuza Meller de Radiodifusão Universitária e o Prêmio Beth Brandão de Comunicação Pública. O evento nos permitiu verificar ainda um perfil que nós percebemos também na associação, que é, em grande medida, de profissionais de CP que voltam para a universidade buscando qualificação. São pessoas que estão nos órgãos públicos, trabalhando com Comunicação Pública, mas que também têm uma formação acadêmica – que, muitas vezes, veio depois. Veio de uma necessidade de pesquisar a área em que estavam trabalhando. Eu acho que é um perfil especial, de servidores públicos dedicados, que veem o seu trabalho de comunicação como um trabalho feito para a cidadania.

ORGANICOM – Você tem exatamente esse perfil, conciliando a atuação profissional na área com o ensino e a pesquisa em Comunicação Pública. Como identifica que as investigações acadêmicas colaboram com o avanço das atividades dos comunicadores públicos?

CLÁUDIA LEMOS – Eu vejo dois caminhos. Por um lado, vejo que ir estudar e pesquisar ilumina a prática dessas pessoas que já atuam, porque elas encontram uma referência teórica que explica muito das inquietações que elas têm. No nível coletivo, a produção desses pesquisadores – tanto dos que partiram de instituições públicas quanto dos que olham apenas a partir da academia – enriquece o entendimento sobre a prática do serviço público na área de comunicação. Então você tem críticas feitas de dentro e de fora sobre o que se vê. Você tem, por exemplo, estudos que inspiram ferramentas de participação. E você também tem estudos que criticam os limites dessa participação. Para citar o caso da Câmara dos Deputados, onde eu estou, os servidores públicos criam ferramentas de participação por meio de ferramentas digitais, mas essa participação não se efetiva. Grande parte das vezes são iniciativas de servidores públicos que não encontram eco nos agentes políticos. Esse tipo de crítica é feita por quem olha de fora, com instrumentos de pesquisa, e também por quem está de dentro. Outro tipo de crítica, que eu vejo nos estudos e que acredito que contribui muito com a prática da CP, é das relacionadas à transparência. Como as que verificam que, em nome de transparência, os órgãos públicos estão nas redes sociais, mas essas são usadas apenas para reprodução de conteúdo, sem estabelecer diálogo com os cidadãos. Vemos também os bons exemplos sendo estudados. Então, as pesquisas apresentam tanto críticas relevantes quanto iniciativas inspiradoras.

ORGANICOM – A Associação demonstra uma preocupação com a regulamentação da Comunicação Pública. Na sua visão, por que regulamentar esta relação entre Estado e cidadãos é tão importante?

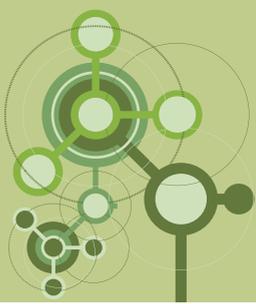
CLÁUDIA LEMOS – Temos uma enorme preocupação com a regulamentação. Inclusive, criamos uma vice-presidência na última reformulação do estatuto, temos um comitê que trabalha com regulamentação, temos um segundo comitê que trabalha com carreira, e que também trabalha com regulamentação. Temos uma atuação forte no Congresso Nacional, inclusive com lobby por projetos que afetam a área. No nosso site há um mapa da regulamentação em que estão disponibilizados não só



instrumentos legais, mas também instrumentos das instituições (políticas de comunicação, portarias, manuais). Trata-se de uma regulamentação interna. E eu começo falando disso porque nós acreditamos nos dois tipos de regulamentação, tanto no nível interno quanto no nível nacional. Na nossa visão, isso vai contribuir para que seja praticada a comunicação pública de acordo com princípios. Nós entendemos, assim, que a regulamentação é um instrumento para permitir que a comunicação seja praticada da forma que os princípios estabelecem – com foco no cidadão, com transparência, com impessoalidade. Por exemplo, defendemos a carreira de Comunicação Pública – e, nesse momento, isso é feito inclusive com negociações com o Ministério de Gestão e Inovação (acreditamos que tratar disso no Governo Federal é importante em si e funciona de exemplo para outras esferas). Nós argumentamos o tempo todo que não estamos defendendo uma carreira do ponto de vista corporativo – ainda que isso seja legítimo. Defendemos uma carreira porque você não pode conseguir uma comunicação entendida como política de Estado se você não tem profissionais em uma carreira permanente e se essa carreira não é forte o suficiente. Não é possível fazer comunicação com foco no cidadão se a cada mudança de governo você troca toda a equipe de comunicação. Tudo se perde. Isso não pode acontecer. A Comunicação Pública precisa ser entendida como uma política de Estado de longo prazo, em que há objetivos não relacionados a um governo. É claro que é legítimo que cada governo traga pessoas que vão dar diferentes inflexões a essas políticas, mas não pode começar e acabar com um governo. Essa é uma linha de atuação. Outra linha de atuação é no Congresso Nacional. Como resultado do 1º Congresso Brasileiro de Comunicação Pública, apresentamos uma sugestão à Comissão de Legislação Participativa para termos no país uma Lei Geral da Comunicação Pública. A sugestão legislativa foi aprovada, tramita como projeto de lei e atualmente está na Comissão de Comunicação. Esse projeto (PL 1.202/2022) prevê levar para a legislação e transformar em norma jurídica os princípios que a gente defende. Entre eles, por exemplo, a criação de conselhos com participação da sociedade para acompanhar a comunicação dos órgãos públicos. Existe também um projeto de lei que foi apresentado justamente pelos cinco deputados que compunham em 2019 o Conselho de Comunicação da Câmara dos Deputados, que é consultivo – um pouco no modelo do que a gente imagina que deveria ter em todos os órgãos. Eles apresentaram uma proposta para que os conteúdos produzidos pelos poderes públicos tenham tráfego gratuito na internet – o chamado zero rating (PL 619/2020), como as operadoras já fazem com o WhatsApp. Esse é um recurso importantíssimo para o combate à desinformação. Outro projeto que foi aprovado na Câmara e está no Senado trata da preservação do conteúdo digital (PL 2.431/2015), uma proposta que nasceu do trabalho da colega pesquisadora Ana Javes. A ideia é impedir que haja um apagamento dos conteúdos de gestões anteriores nos sites. O noticiário desses portais é patrimônio público. Aqui na Câmara dos Deputados, por exemplo, temos esse material desde o surgimento do portal. Esses são alguns dos projetos que temos acompanhado.

ORGANICOM – Seguindo nessa linha de regulamentação, temos este ano um período eleitoral, que sempre suscita muitas dúvidas nos profissionais que atuam com CP. Inclusive, a ACBPública colaborou com as discussões do TSE sobre o tema. Qual a sua posição com relação aos cuidados com este período? Como manter uma comunicação transparente com a população com as normas eleitorais existentes?

CLÁUDIA LEMOS – Eu identifico dois pontos importantes e muito difíceis de tratar. O primeiro é uma premissa da Comunicação Pública. Ela existe em função do cidadão. Se a gente parte dessa premissa, um ano eleitoral não deveria interromper a comunicação. Porque você está prestando um serviço, informando o cidadão sobre assuntos de interesse. É claro que a regulamentação das eleições é correta, é preciso prevenir abusos – como também deveria prevenir fora do período eleitoral. Por exemplo, não deveria poder fazer promoção dos gestores públicos fora do período eleitoral também. A legislação não está errada quando ela quer proibir esse abuso do poder político. Isso não é comunicação pública, isso é comunicação privada. Então qual é o problema? A regulamentação que é feita pelo TSE, baseada na lei, parte dos abusos que acontecem e quer coibir esses abusos. Assim, já há uma dificuldade – temos uma premissa positiva, normativa, mas uma regulamentação que parte dos abusos que existem. Nós tentamos, na discussão com o TSE, esclarecer a nossa premissa, para que a regulamentação deixasse mais claro o que é abuso e o que é permitido. Não obtivemos sucesso. A regulamentação desse ano mantém o que aconteceu nos anos passados, que é uma ambiguidade que existe na lei e que permite interpretações que a gente considera



equivocadas. E por que elas são equivocadas? Porque as assessorias jurídicas das instituições têm muito medo – na dúvida, elas recomendam: pare tudo. Porque ninguém quer que o gestor seja punido, que eventualmente a candidatura dele seja impugnada. Esse é um enorme problema para a gente. Estamos programando um seminário online com assessores jurídicos e o Ministério Público para esclarecer um pouco esses limites. Porque há interpretações diferentes. Aqui na Câmara dos Deputados, por exemplo, a gente não tira nada do ar. A única coisa que a gente faz é, nos programas que têm entrevistas com os deputados, eles são avisados que não podem fazer campanha. Mas se pensarmos nas últimas eleições, prevaleceu a interpretação mais restritiva, o que é lamentável, porque leva a retirada de sites do ar, retirada de áreas de notícias do ar, encerramento de perfis em redes sociais... Do ponto de vista de comunicação com o cidadão, isso é um absurdo.

ORGANICOM – Falamos das restrições eleitorais, mas, voltando à ideia de uma regulamentação fora do período eleitoral, isso ajudaria a ter um caminho diferente durante as eleições? Mais especificamente: há um tema que, ainda que com discussões há mais tempo, parece estar longe de uma resolução, de uma forma geral: a instrumentalização da comunicação de Estado por agentes públicos. Você vislumbra melhorias nesse sentido?

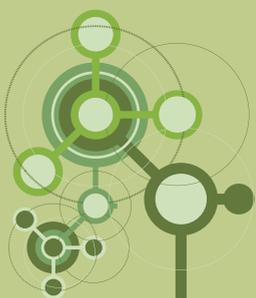
CLÁUDIA LEMOS – Em cartas destinadas aos candidatos em eleições anteriores, a ABCPública fez sugestões. Por exemplo, a associação defende que não deveria ter publicidade institucional paga. Que a publicidade paga do Estado deveria ser apenas a publicidade de prestação de serviços, a chamada publicidade de utilidade pública (além claro, da comercial, como do Banco do Brasil, e da publicidade legal). A ABCPública defende que aquele tipo de publicidade que é destinada a fazer uma promoção paga de uma gestão deveria deixar de existir. Por exemplo, você não deveria poder anunciar obras com essa publicidade paga. Também defendemos que não deveriam existir marcas de gestão. A mera utilização de uma identidade de gestão leva, é um sinal, de uma comunicação partidária, mais privada do que pública. Entendemos que isso seria uma evolução da comunicação pública. Você não teria marca então? Teria, a da própria instituição. Outro questionamento: você deve fazer um relatório de gestão, de um gestor? Isso se presta à promoção pessoal. Seria então importante a gente evoluir, a partir da experiência, na regulamentação que protegesse o sentido da comunicação focada na transparência e na cidadania e restringisse as possibilidades dela se prestar à promoção pessoal e partidária.

ORGANICOM – Você citou anteriormente os 12 princípios da Comunicação Pública que a entidade elaborou. Pode explicar quais são e como foram definidos?

CLÁUDIA LEMOS – Os princípios são: garantir o acesso amplo à informação; fomentar o diálogo; estimular a participação; promover os direitos e a democracia; combater a desinformação; ouvir a sociedade; focar no cidadão; ser inclusiva e plural; tratar a comunicação como política de Estado; garantir a impessoalidade; pautar-se pela ética; e atuar com eficácia. E, assim como o projeto da Lei Geral da Comunicação Pública, foi uma formulação coletiva. Partimos de um pequeno grupo de colegas que fez um texto inicial, esse material circulou em um grupo maior de associados e, por fim, foi colocado em consulta pública para receber outras colaborações. Temos também um Manual de Comunicação Pública, disponível no site, que foi criado da mesma maneira. Todos esses textos são frutos do amadurecimento da prática e também dos estudos sobre essa área. Reconhecem-se nos 12 princípios muitos dos conceitos que foram extraídos do que já temos de corpo de conhecimento teórico da área.

ORGANICOM – Entre esses princípios, é interessante destacar o combate à desinformação, que tem sido um desafio bastante discutido tanto por acadêmicos quanto por organizações e a sociedade civil. De que forma você acha que essa demanda pode ser incorporada ao trabalho dos órgãos públicos?

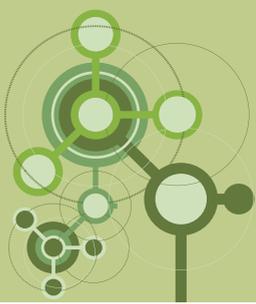
CLÁUDIA LEMOS – Isso é um princípio exatamente porque esse é um grande desafio, que todo mundo enfrenta hoje. Como você combate a desinformação em um tempo em que as instituições estão sendo desacreditadas –especialmente as instituições



públicas e a imprensa? Então é um duplo desafio. Pensar em como você combate a desinformação em um tempo em que o processo de comunicação está mudando rapidamente e a comunicação das instituições públicas às vezes é muito lenta em adotar esses novos caminhos. Mas também ela tem características que dificultam combater a desinformação. A polarização facilita a desinformação. Já há muitos estudos que demonstram que o que mais circula é o que mobiliza a indignação, o que mobiliza a raiva. E a gente não vai fazer isso, a gente não pode fazer isso. Ainda que façamos uma excelente comunicação, com esse afeto não podemos trabalhar. Por exemplo, usando o caso da Câmara, é transmitido tudo na internet, todas as sessões plenárias, todas as comissões, no YouTube. Somos fonte primária. Sempre alguém pega a nossa transmissão e faz uma nova transmissão. Essa nova transmissão é feita com o tom desse retransmissor – já estudamos isso aqui. Veja, muitas vezes é essa retransmissão, com o tom que é dado, que mais circula, e circula justamente porque tem um afeto ali colocado. A nossa é neutra, é informativa, explica o que está acontecendo. E o sujeito que retransmite apresenta isso com indignação, coloca a posição dele. E, às vezes, essa retransmissão é um vetor de desinformação. Eu não posso colocar essa carga de sentimentos. Então é uma disputa difícil de fazer. Mas quais seriam os instrumentos para facilitar esse trabalho? Podemos fazer uma comunicação que penetre melhor. Por exemplo, podemos estar presentes no TikTok, no YouTube, devemos conhecer a linguagem, explorar essa linguagem. Mas com limitações, é preciso reconhecer. A disputa é desigual. Por isso, alguns recursos, como qualificar a nossa informação, ou conseguir o zero rating, são muito importantes – além de todos os outros, que a gente sabe que estão sendo discutidos, para coibir a desinformação, caso da regulamentação para puni-la. É um desafio gigante.

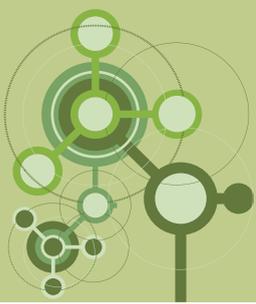
ORGANICOM – A Associação, e você em particular, têm defendido uma comunicação estratégica nos órgãos públicos. Em sua perspectiva, de que forma os desafios para comunicadores públicos são maiores do que para outros profissionais da comunicação?

CLÁUDIA LEMOS – Talvez os nossos desafios para sermos estratégicos acompanham os desafios de qualquer gestor público de outras áreas também. Temos, claro, específicos da comunicação. O principal da comunicação – e este não é só do setor público – é a comunicação andar junto com as decisões. Ela não ser chamada no momento final, quando uma decisão foi tomada, para divulgá-la. Esse é um problema básico das organizações. Ser estratégico é a dor dos profissionais da comunicação. Nós precisamos pensar a longo prazo, não queremos ficar todo dia lá só apagando incêndio. E na comunicação é muito fácil se perder nisso, ficar ali fazendo notícia todo o dia, fazendo post todo o dia, fazendo evento todo o dia. A gente sair disso e pensar estrategicamente é um desafio dos profissionais de comunicação em todos os lugares. É você conseguir dar um passo atrás e pensar estrategicamente, pensar em objetivos e metas de longo prazo. Isso exige um esforço de planejamento, exige alguém que tenha tempo para fazer isso. E exige que você faça um planejamento de comunicação – e isso é um ponto chave – que esteja alinhado e conectado com a estratégia da organização. Se você não colocar a sua estratégia de comunicação alinhada com a estratégia da organização, ela não vai ser estratégica, ela não existe. Ela vai continuar a reboque, vai continuar sendo chamada no último momento. E aí vem a diferença do setor privado para o setor público. No setor público esse alinhamento de estratégia às vezes é mais difícil. Porque você tem interrupções a cada quatro anos ou a cada dois anos que – de novo – não deveriam existir, deveriam ser apenas redirecionamentos. Mas você deveria ter um planejamento de longo prazo considerando uma política de Estado. Então é muito difícil a cada quatro anos ou a cada dois anos, mesmo onde você já tem profissionais de carreira, rapidamente conquistar a confiança do novo gestor, rapidamente alinhar com esse gestor, não só sair fazendo. Isso é especialmente desafiador no setor público. Também existe outro desafio no setor público, que é o nosso engessamento. A comunicação está mudando muito rápido, a tecnologia está mudando muito rápido, a forma como as pessoas se comunicam em função da tecnologia está mudando. Ela é digital fundamentalmente, mas isso não é só dizer da técnica, é o processo de comunicação que mudou. E muitas vezes somos lentos nessa mudança porque a gente envelhece no setor público. E se a gente não renova – aqui na Câmara dos Deputados o último concurso foi há mais de 10 anos –, e não traz pessoas mais jovens, de outras gerações, você corre o risco de envelhecer a própria comunicação da organização. E é engessado também no sentido de que é difícil comprar, de que é difícil contratar. Quando a gente defende



que a CP precisa de uma carreira, de servidores públicos concursados, isso não quer dizer que você não possa terceirizar serviços. A gente não vai conseguir fazer tudo internamente e, do ponto de vista de gestão, de eficácia, isso não é razoável (como clipping, mailing). Tudo isso é muito difícil, custoso, é lento. Se você quer contratar uma ferramenta digital, como um banco de imagens, tem que fazer um processo de licitação que é muito complicado. Está melhorando, mas em alguns casos ainda é muito difícil. Por exemplo, quando a empresa não existe no Brasil. Então temos desafios de ordem muito prática, de contratação, até desafios de fundo, que estão ligados ao fato de que, às vezes, você precisa ser estratégico, e a organização não tem essa estratégia definida, ou ela muda a cada quatro ou dois anos.

Artigo recebido em 23.04.2024 e aprovado em 03.06.2024



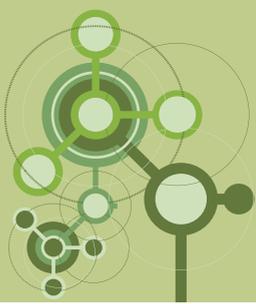
O impacto do Observatório de Comunicação Pública na democracia brasileira

The impact of the Observatory of Public Communication on Brazilian democracy



Paula Andressa de Oliveira

- Doutoranda em Comunicação pela Universidade Federal do Paraná (UFPR);
- E-mail: paulaandreolioliveira@gmail.com



Maria Helena Weber

- Doutora em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ);
- Mestre em Sociologia e bacharel em Comunicação Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS);
- Professora e orientadora no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UFRGS, onde já atuou como coordenadora;
- Atualmente é pesquisadora bolsista do CNPq e coordena o Núcleo de Pesquisa em Comunicação Pública e Política e o Observatório de Comunicação Pública (CNPq e UFRGS);
- Também integra o Conselho Gestor do INCT-DD (Democracia Digital).

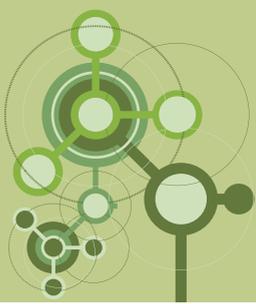
Na busca por entender o papel e a importância da comunicação pública no Brasil, a professora Maria Helena Weber, coordenadora do Observatório de Comunicação Pública (OBCOMP), fala sobre o papel do Observatório criado em 2015, com o objetivo principal promover a discussão e a pesquisa no campo da comunicação pública, política e governamental.

Durante a entrevista, Maria Helena Weber detalha os desafios enfrentados pelo Observatório ao longo de quase uma década de funcionamento, destacando as dificuldades financeiras e a importância do voluntariado na manutenção das atividades. Ela também explora como o Observatório contribui para a pesquisa e a extensão acadêmica, atuando em diversas universidades e estabelecendo parcerias internacionais. Além disso, a professora Weber aborda os principais projetos de extensão e ações desenvolvidas pelo OBCOMP, ressaltando a importância da comunicação pública para a democracia.

A entrevista traz uma visão sobre o futuro do Observatório, enfatizando a necessidade de expandir e aprofundar suas atividades, sempre com foco no interesse público e na promoção do debate democrático. Por fim, Maria Helena Weber oferece uma análise crítica do cenário atual da comunicação pública no Brasil, destacando os desafios e avanços observados ao longo dos anos. Esta entrevista é uma oportunidade única para compreender a relevância do OBCOMP e o impacto de suas iniciativas na sociedade.

ORGANICOM – Qual é o objetivo principal do Observatório de Comunicação Pública? E como ele se encaixa no contexto da comunicação pública no Brasil?

Maria Helena Weber – Esse Observatório foi consequência de um dos recursos obtidos no edital do CNPq de 2015. Vamos para o nono ano de funcionamento. A ideia é que [proporcionasse] a discussão da comunicação pública. Ela é uma discussão que às vezes traz controvérsia, ou seja, ela é usada como uma tradução pura e simples de sistemas de comunicação que são ativados pelas instituições públicas na democracia. E eu integro todas as publicações e faço produção científica e coordeno também o Núcleo de Comunicação Pública e Política. De um lado tem um cunho habermasiano da esfera pública e, por outro lado, ele segue também toda a reflexão do professor João Pissarra Esteves – português, que há pouco até deu um curso para nós.



Isso significa que a comunicação pública deve responder a determinados princípios que não são simplesmente o modo de falar, de produzir a propaganda, notícias ou mesmo o relacionamento entre uma instituição e a sociedade. Então, o Observatório da Comunicação veio com a ideia de ter um lugar que fosse espaço público, de pesquisa, de classificação de conteúdos e produtos científicos relacionados ao campo da comunicação pública, da comunicação política, da comunicação governamental, que não é necessariamente pública, e da comunicação social, considerando os princípios da democracia e do interesse público e que fosse um lugar também cujo funcionamento permitisse o debate público.

Eu diria que nós não conseguimos fazer essa expansão para a sociedade como gostaríamos, mas ele [o Observatório] existe desde 2015, e estamos vinculados ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD); ao Núcleo de Pesquisa em Arquivamento da Web e Preservação Digital (NUAWEB); à Rede Latino-Americana de Cátedras e Observatórios de Comunicação e Informação, Cultura e Desenvolvimento Social, vinculada ao Intercom; à Rede Nacional de Combate à Desinformação (RNCD); à Rede Nacional de Observatórios da Imprensa (Renoi); e integramos o Conselho Mídia e Democracia e o Observatório Nacional de Violência, que é do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ele [o Observatório] tem esse espaço fixo, funcional e digital, mas também nos coloca em outras instâncias para ativar o debate sobre comunicação pública.

Ele está sediado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), no Núcleo de Comunicação Pública e Política (NUCOP). Mas, hoje, por meio da formação de mestrandos, doutorandos e pessoas de interesse, nós temos [parcerias com] a [Universidade] Federal de Pelotas, Santa Catarina, [a Universidade] Federal de Santa Maria, e inclusive uma universidade francesa, a Sorbonne Nouvelle. E a Universidade de Brasília. Então o funcionamento dele, a organização, é desenvolvida por pesquisadores, alunos, bolsistas e professores dessas universidades.

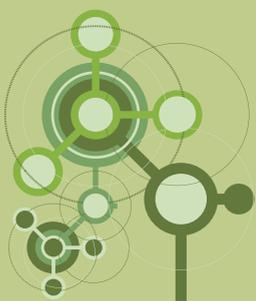
ORGANICOM – O Observatório de Comunicação Pública foi implantado em 2015. Quais foram os principais desafios enfrentados desde a criação do Observatório? Especialmente na manutenção ao longo desses anos.

Maria Helena Weber – O grande desafio é sempre financeiro. Eu sou bolsista CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), então o dinheiro dessa bolsa tem ajudado, como na grande reformulação que nós fizemos de 2022 até 2023. [O projeto] estava bem diferente do que está hoje. Pode-se dizer que os professores que já tinham passado pelo PPGCOM (Programa de Pós-Graduação em Comunicação) e já tinham saído começaram a se aproximar, então hoje nós temos dezenas de pessoas sustentando o Observatório da Comunicação Pública (OBCOMP) de maneira absolutamente voluntária, inclusive alunos.

Ele [OBCOMP] é, em algumas universidades, um projeto de extensão, mas nós temos poucas bolsas. Porém, ele acabou ficando tão interessante para essas pessoas que hoje funciona em uma estrutura digital e física. Na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, ele faz parte do Programa de Pós-Graduação em Comunicação. Mas a sustentação dele se dá por meio de investimento voluntário. É uma militância, digamos, de pessoas que têm formação em jornalismo, publicidade e propaganda, relações públicas etc. E elas investem, devido à importância da comunicação pública. Digo militância no sentido da importância que tem a comunicação pública em uma democracia.

ORGANICOM – Como o Observatório contribui para a pesquisa e a extensão na área da comunicação pública? Considerando que a Universidade Federal do Rio Grande do Sul é uma instituição de referência nessa área de pesquisa.

Maria Helena Weber – Nós temos todos os objetivos do OBCOMP, que são: promover a compreensão de que a comunicação pública é imanente ao Estado democrático; dar visibilidade a temas de interesse público, mídias, campanhas privadas; ao debate público e à pesquisa; à divulgação científica; à prática educacional e à extensão. Então são cinco grandes objetivos que nós temos e a operação disso é que todo o material produzido em seis setores do OBCOMP pode ser usado como material de pesquisa. Nós temos uma biblioteca com milhares de itens de publicações científicas, de mídias públicas, instituições,



legislação e a propaganda de interesse público. Então, tem centenas de campanhas que nós armazenamos e que têm a ver com saúde, com prevenção, com a covid, com a política, e que estão ali disponíveis para estudar. Tanto que a prática educacional, que está dentro de um dos nossos objetivos, foi desenvolvida porque essa propaganda é matéria de estudo de algumas disciplinas do curso de publicidade, em que o aluno pode pesquisar e elaborar textos sobre isso. Inclusive, nós já tivemos um trabalho de conclusão de curso sobre esse processo desencadeado pelo OBCOMP. Então a biblioteca é naturalmente um repositório que oferece informações para todos que estão trabalhando com esse conceito.

Nós também temos dois outros setores, opinião e crítica. E aí fica sempre o convite para vocês, as pessoas, que diante de um determinado fato e de um determinado contexto, podem nos escrever. E nós temos publicado coisas muito importantes, desde a guerra até a qualidade da comunicação pública no Brasil. Sempre tem textos de origem de pessoas e instituições inesperadas, mas que servem à pesquisa, porque são opiniões de pessoas importantes, de pessoas abalizadas.

E um outro setor que também é importante para a pesquisa, além, claro, das notícias que nós compilamos sobre temas de instituições e sobre comunicação pública, é o Percurso e Saberes, como nós denominamos. Ele contém palestras, conferências, depoimentos, entrevistas de pesquisadores e professores de renome nacional e internacional. Então essa que está registrada ali também é material de pesquisa. Ela é bastante importante. No novo formato do OBCOMP que nós estamos fazendo, por exemplo, o último entrevistado foi o professor José Luiz Braga. Assim, temos dois pesquisadores que são do mesmo nível do entrevistado, portanto é uma entrevista que acaba durando uma hora, uma hora e meia e acaba gerando um debate entre eles, e está registrada e disponível também.

ORGANICOM – A senhora deu alguns exemplos. Quais outros projetos de extensão ou ações, de modo geral, o Observatório faz?

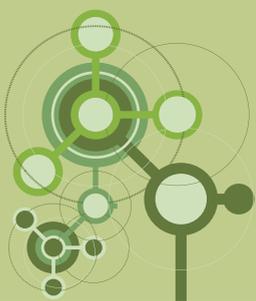
Maria Helena Weber – Tem um projeto bastante interessante de extensão na [Universidade] Federal de Santa Maria, em Frederico Westphalen, em que parte desse Observatório, por meio das professoras Janaína Gomes e Jaqueline Kepler e seus estudantes, desenvolve com escolas da região debates sobre temas como a questão do clima, do meio ambiente. Então, o evento em si é sobre temas que, em tese, não teriam a ver com comunicação pública ou com o OBCOM. Eles são trabalhados dentro do projeto de extensão e os resultados disso são trazidos, são divulgados.

Um outro trabalho interessante dessa prática educacional é o desenvolvido em sala de aula e, além disso, a produção, que eu acho importante, de textos críticos, contextualizados e que não precisam estar formatados dentro das exigências científicas ou da ABNT, mas porque eles são realmente um ensaio que pode ser publicado.

Um outro exemplo é a Galeria, que é o nosso espaço mais ousado e mais novo. Agora estamos no segundo momento, então nós escolhemos um artista, já tivemos duas exposições de fotografia, e elas estão de alguma maneira relacionadas a esses temas, a essas questões imagéticas, mas que têm a ver com a comunicação pública. A primeira exposição foi da professora Sandra Gonçalves, que agora é curadora, e a segunda, do Luiz Carlos Felizardo, que é um fotógrafo gaúcho com premiações internacionais.

Assim, o tipo de trabalho, no caso da Sandra, envolvia uma certa colagem, e eles contêm uma crítica, digamos, ao mundo, ao universo que se vive. Então, aquilo fica circulando no modo randômico e eles também funcionam como cenário para determinadas frases, para determinadas chamadas. As fotos dessa exposição eram acompanhadas de um texto bastante interessante de análise sobre o que significa aquele autor, aquele fotógrafo, artista, e a relação disso com um processo de comunicação.

Nós temos há cerca de sessenta dias essa Galeria, que é um espaço com curadoria. Isso é bastante diferente, porque é uma coisa mais própria de museus, que nós copiamos, mas ela dá uma informação, que não é uma informação para debater, mas cria um processo instigante sobre a comunicação visual, a comunicação imagética, que vai retratar determinadas situações.



Nós percebemos muita repercussão. É por causa de um estranhamento, pois não entendem o que tem a ver com comunicação pública. E nós achamos que isso expande bastante esse tipo de saber.

ORGANICOM – O sucesso do Observatório até aqui também se deve a um corpo diretivo. Entre conselho consultivo e diferentes seções, são mais de sessenta pessoas empenhadas em contribuir com o Observatório. Diante disso, qual é a estrutura de funcionamento do OBCOMP? E como essas estruturas contribuem com o Observatório nesses nove anos de trabalho?

Maria Helena Weber – A estrutura funciona no seguinte sentido: temos uma coordenação geral, com algumas pessoas que têm função deliberativa e fazem uma representação institucional, além de coordenar os editoriais; fazer a produção e toda a avaliação de funcionamento do Observatório, e fazer a gestão de pessoal também. Para cada uma das editorias, existe um desses coordenadores, e eles têm autonomia sobre sua coordenação. Por exemplo, na parte de notícias, temos um coordenador, temos doutorandos, mestrandos e alunos bolsistas que vão cuidar disso. Isso vale para os outros setores também, todos eles, com exceção da Galeria, que tem um trabalho mais unitário. Todas as demais funcionam exatamente com uma equipe, que se reúne, decide e coloca em funcionamento. Ela presta contas de algumas coisas em nossas reuniões de coordenação, mas não há uma submissão desse material ou do andamento, existe uma autonomia em cada um dos seis setores. Isso é bastante interessante porque vai se formando uma configuração diferenciada para cada um deles.

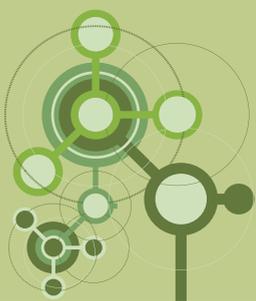
Agora nós estamos fazendo um estudo de uma espécie de manual de orientação, que tem a ver com os objetivos, com os princípios do Observatório, e a gente entende que isso facilita o trabalho e permite que cada um desses setores valorize mais ainda a própria comunicação pública. Nós estamos estudando uma proposta e em breve a gente vai deliberar sobre isso. Então, não há uma coordenação rígida, que vê tudo e a que todos estão submetidos. Ela tem muito mais a função de avaliar e fortalecer o que está sendo feito, e cada setor tem autonomia.

A gente fica sabendo de notícias quando elas saem, ou alguma produção, edição, e o próprio funcionamento da vida na biblioteca. A Camila, por exemplo, na Sorbonne, coordena, junto com o Locatelli, na Federal de Santa Catarina e a Caroline, da Federal de Pelotas, um em cada lugar, eles coordenam os textos de opinião e crítica.

ORGANICOM - Quais são os planos futuros para a OBCOMP? O Observatório pretende expandir ou aprofundar suas atividades?

Maria Helena Weber – Falando do que eu gostaria, mas claro que existe uma comissão. Eu vejo, às vezes, o Observatório com uma função importante que é essa para sair da tela, que a gente poderia organizar eventos ou mais publicações sobre esse tema, porque nós temos informações que muitas instituições e setores de comunicação pública não têm. Então, de que maneira essas informações poderiam ajudar todos esses setores? De que outras instituições nós podemos nos aproximar para que o trabalho que nós fazemos possa ser melhor acessado e contribuir com outros departamentos e instituições? A ideia teórica do Observatório é a relação entre comunicação pública e interesse público, cidadania, debate público, pesquisa, difusão científica e prática educacional de extensão, os objetivos estão dentro desses cinco princípios. Isso é importante de ser compartilhado entre universidades, principalmente as públicas, que precisam obedecer os princípios da comunicação pública e podem gerar debate.

Nós tivemos uma experiência na UFRGS em que o OBCOMP tinha uma coluna mensal dentro do jornal da universidade, em que nós fazíamos a crítica do jornal da Comunicação. Durou um ano essa experiência, depois incomodou alguns, veio o período eleitoral, e não temos mais espaço. Mas foi uma experiência muito, muito boa, porque a redação do jornal da universidade da UFRGS se reunia a partir dos comentários e das críticas que nós fazíamos. E esses comentários e críticas eram realizados pelos doutorandos, pelos mestrandos, sob minha orientação. Então o doutorando, o mestrando, saía da sua rotina, da produção, da tese e da dissertação, e se preocupava com um produto, com um objeto que era de interesse de milhares de pessoas que



circulavam pela universidade. Acho importante o OBCOMP sair da tela. A gente precisa ver a capacidade que nós temos para fazer isso, mas seria um dos objetivos futuros. E a manutenção dele. Com isso, as pessoas teriam uma autonomia cada vez maior, enquanto a UFRGS pudesse abrigar.

ORGANICOM – Como avalia o cenário da comunicação pública no Brasil atualmente? E quais são os principais desafios e avanços observados ao longo dos anos? Até mesmo na parte científica, já que se discutia muito o que era comunicação pública.

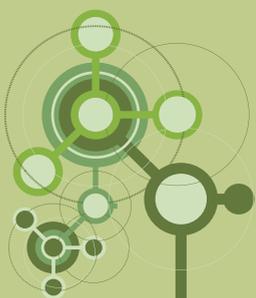
Maria Helena Weber – Nós vivemos um período com muitos perigosos impasses da comunicação pública. Se nós procurarmos, por exemplo, nas instituições municipais e estaduais, talvez encontremos pouquíssimos profissionais. Tomara que eu esteja errada. Mas pouquíssimos profissionais entendem a relação da sua comunicação em atender ao interesse público. Esse é o princípio da comunicação pública, é o princípio de um governo republicano e da democracia. Então me parece que cada vez mais a comunicação das instituições públicas tem se caracterizado pela difusão de notícias e pela produção de propaganda. Isso afasta essas instituições dos princípios fundamentais da comunicação pública, que é a promoção de um debate público, a promoção do interesse público, inclusive a nível federal. No início do governo Lula, nos primeiros dois governos, existia, inclusive, dentro da SECOM, um departamento de comunicação pública; eu estava nesse governo, muito honrada. A discussão sobre a dimensão pública da comunicação era permanente, e eu não vejo isso hoje.

Falta a compreensão de ter uma política de Comunicação estruturada e que deveria orientar a comunicação de governos, de instituições públicas. Evidentemente a comunicação governamental é necessária. Hoje você tem uma EBC (Empresa Brasil de Comunicação) ainda tentando se reestruturar depois dos últimos governos raivosos contra a comunicação pública, mas ainda há comunicação sobre o governo. Me parece que a comunicação pública se tornou um desafio quando ela deveria caracterizar a comunicação, mostrar de que maneira o interesse público está sendo atendido. Há uma promoção, em geral se vê isso nas instituições municipais ou estaduais, que é a promoção da própria instituição, quando ela está ali para representar o cidadão, e defender o interesse público.

É um paradoxo político comunicacional: na medida em que promovo ações voltadas ao interesse público, promovo os atores políticos que estão fazendo isso. Porque ali na frente eles serão candidatos e precisam da construção de uma imagem pública. Então, esse paradoxo permeia a comunicação das instituições públicas. Mas o que importa é entender como isso vem sendo trabalhado, e nós temos cada vez mais a comunicação governamental, que pode existir numa democracia ou não, enquanto num regime autoritário a comunicação pública é deixada de lado, porque é complexo mesmo fazer a comunicação pública. É difícil e você tem que pensar como valorizar o interesse público, naquele cidadão que está recebendo essa informação. E, claro, uma propaganda e uma notícia traduzirão isso numa estética que não necessariamente atende a esses princípios.

Esse é um desafio, principalmente porque não há um debate sobre isso. É algo que deveria sim permear todas as instituições ditas públicas, democráticas, republicanas. Eu acho que isso está faltando, e isso significa reduzir aquilo que nós entendemos como comunicação pública. No NUCOP (Núcleo de Comunicação Pública e Política), que coordeno, a gente tem trabalhado sempre com a hipótese de que a comunicação pública é indicativa da qualidade das democracias. Eu e o Carlos Locatelli escrevemos um artigo, que saiu em um livro recentemente organizado pelo Ricardo Fabbrini, sobre as dimensões da democracia, em que nós tentamos mostrar essa equação. Porque o que é visto do governo é o que é produzido em termos de comunicação. Então, as assessorias teriam que entender o que significa isso. Quanto mais a sociedade é informada, chamada à participação, maior o debate público e maior a qualidade da democracia. E, em uma universidade, por exemplo, quanto mais você difunde a pesquisa científica, o trabalho, a relação com a sociedade, mais comunicação pública você está fazendo.

Durante a pandemia, o modo com que a universidade se expôs foi, talvez, o mais importante acontecimento, além da própria pandemia. Quando nós saímos da nossa sala e fomos ao debate público falar sobre o que fazíamos nas pesquisas.



Isso foi extremamente importante, então deveria haver um canal que permitisse que isso fosse feito de maneira mais consistente. Há muitas instituições que promovem isso, mas poderíamos abrir mais. Esse seria o meu segundo desejo em relação ao OBCOMP, que ele conseguisse ser um espaço de debate público também.

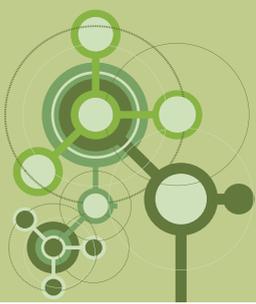
ORGANICOM – Falamos aqui sobre a importância das assessorias terem a noção do que seria a comunicação pública e debaterem sobre. Me questiono se isso passa pela profissionalização e institucionalização das instituições. Institucionalização seria, no caso, manuais de comunicação, critérios estabelecidos dentro das assessorias. Se houvesse uma institucionalização e pessoal com mais qualificação profissional, por exemplo, ajudaria?

Maria Helena Weber – Ajuda, mas acho que isso é algo funcional. Isso é algo institucional, porque precisa saber que a comunicação governamental, a comunicação institucional de órgãos públicos, é comunicação pública. Não é comunicação pública porque é uma comunicação que vai ao público, é porque é um conceito aí dentro. Ela abriga um conceito que é o debate público, que é o interesse público e que se diz ser dentro da esfera pública. Ou seja, em uma democracia, a sociedade também tem que participar, ela também tem que fazer parte desse funcionamento. Como é que uma Câmara de Deputados, o Senado, uma Câmara de Vereadores, uma assembleia, vai atingir a comunicação pública? Você escolheu o objeto mais complexo e mais difícil que existe. Porque existem setores dentro do legislativo que cuidam da comunicação da casa, e eles são obrigados a exercer essa comunicação pública. Mas você tem cada partido, cada deputado, cada senador, cada vereador, que está fazendo a sua própria comunicação, e eu duvido muito que ela seja orientada por uma perspectiva da comunicação pública. É uma comunicação mais pessoal, mais direta, e toda a tecnologia disponível tem ajudado com isso cada vez mais.

Minha pesquisa atual no CNPq chama-se Constrangimentos à Comunicação Pública. E um aspecto é esse, como as pessoas que são responsáveis pela relação de representação e tem que defender o interesse público, o que eles entendem como comunicação. A institucionalização é até mais simples do que a compreensão e a operação desse conceito. Se eu tivesse que colocar no modo funcional, seria primeiro o entendimento e a compreensão desse conceito. E entender por que esse órgão tem que atender o interesse público e como ele vai fazer isso. É muito comum a gente ver que mudam os governos, muda a perspectiva da democracia, e o tipo de comunicação é o mesmo. É a mesma democracia, a que existia no governo do Bolsonaro, com desprezo à imprensa, por exemplo, e a que vai existir agora? Não, mas como essa diferença pode aparecer de fato? A primeira questão é entender teoricamente o conceito. É como se nós imaginássemos aquele grupo de profissionais discutindo teoricamente comunicação pública, interesse público e como isso vai ajudar aquela instituição. Mas normalmente, o que vai acontecer? Você chama a assessoria de imprensa para fazer notícias, tem o pessoal de RP que vai fazer os eventos e a propaganda que vai ser produzida. Qual é a ligação entre o que é comunicação a partir daí?

ORGANICOM – Enquanto pesquisadora e referência sobre esse tema, como os cursos na área da comunicação, ou seja, jornalismo, publicidade e propaganda, relações públicas, entre outras áreas afins, podem contribuir com a comunicação pública das instituições brasileiras?

Maria Helena Weber – A comunicação pública está muito presente na sociedade em diferentes instituições sociais, então ela teria que ser uma disciplina para todos os cursos da comunicação, comunicação política e pública. Porque esses jornalistas não vão trabalhar apenas em jornais ou ter seus próprios sites, eles vão trabalhar também em assessorias dentro do jornalismo, assessoria da comunicação pública, da política, porque é uma responsabilidade grande lidar com isso. E na área de propaganda também, porque eles teriam que traduzir, na sua estética, nas suas estratégias, esse aspecto. Mas, em geral, a área de comunicação pública aparece nos cursos de relações públicas. Eu não tenho um levantamento de todos, mas, por exemplo, na nossa universidade, ela é uma disciplina do curso de relações públicas. E na pós-graduação, eu costumo ministrar, no mínimo anualmente, uma disciplina que está vinculada a essa discussão. No semestre passado, foi sobre o paradoxo político comunicacional, em que eu abordava isso. Então, é fundamental que as instituições de ensino



trabalhem com esse conceito, com esse tipo de pesquisa, porque o campo todo se abre. Todas as instituições políticas, todas as instituições governamentais, as universidades, os sindicatos, as sociedades organizadas da sociedade civil, tudo isso tem a obrigação de atender ao interesse público. É muito grande a abrangência.

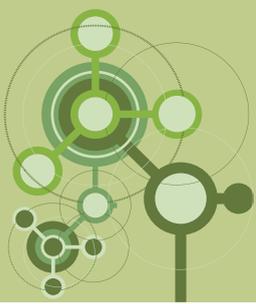
ORGANICOM – Professora, fique à vontade para fazer suas colocações finais a respeito do tema Comunicação Pública e a respeito do Observatório.

Maria Helena Weber – Quero só ratificar o que eu disse de diferentes maneiras, que a comunicação pública é essencial para a qualidade da democracia. Ou seja, o modo com que os atores políticos e de governo vão estabelecendo relações, comunicação com a sociedade, com outros políticos, teria que ser baseado no interesse público, no sentido de promover a compreensão de que a comunicação pública é imanente ao estado democrático. Então, esse debate talvez pudesse ser trazido à tona para mostrar esse modo de funcionamento. Quando uma sociedade e grupos sociais vão para a rua fazer greve, se manifestam, eles estão falando. Como nós temos agora com os grupos indígenas em Brasília, como está acontecendo nesse momento a discussão do marco temporal, a promoção e visibilidade desses atos também é responsabilidade do governo. O grande desafio é que as instituições públicas, democráticas, republicanas, entendam o que significa essa comunicação pública na vida da democracia e na relação que essas instituições vão ter com a sociedade e com outros órgãos. E tomara que o OBCOMP consiga contribuir minimamente.

Artigo recebido em 12.05.2024 e aprovado em 03.06.2024

DEPOIMENTO





Experiência francesa impulsiona o debate sobre comunicação pública no Brasil¹

French experience drives the debate on public communication in Brazil

La experiencia francesa impulsa el debate sobre comunicación pública en Brasil

Pierre Zémor

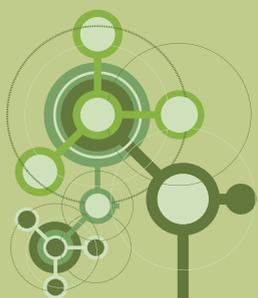
- Conselheiro de Estado
- Ex-presidente da Commission Nationale du Débat Public (CNDP)
- E-mail: pierre.zemor@wanadoo.fr



Jorge Duarte

- Doutor e Mestre em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo (Umesp)
- Formado em Jornalismo e em Relações Públicas pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel).
- Presidente da ABCPública.
- E-mail: j_duarte@terra.com.br

¹ A publicação da palestra “Comunicação pública, a experiência francesa” foi autorizada pelo palestrante Pierre Zémor.



RESUMO

Este artigo contextualiza e transcreve a palestra de Pierre Zémor, realizada em Brasília em 2009, na qual ele discute as práticas e os desafios da comunicação pública com base na experiência francesa. Zémor destaca a importância da transparência, do diálogo e do engajamento cidadão como pilares fundamentais para a comunicação pública em democracias. A palestra ilustra como os conceitos desenvolvidos na França e na Europa podem oferecer insights valiosos e servir de inspiração para o aprimoramento da comunicação pública no Brasil, ressaltando a necessidade de adaptação e inovação nesse campo.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO PÚBLICA • PIERRE ZÉMOR • DEMOCRACIA • ENGAJAMENTO CIDADÃO.

ABSTRACT

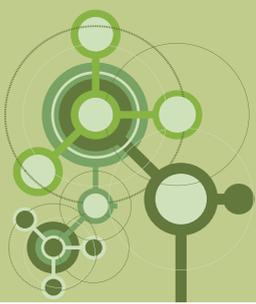
This study contextualizes and transcribes Pierre Zémor's lecture, delivered in Brasília in 2009, in which he discusses the practices and challenges of public communication based on the French experience. Zémor emphasizes the importance of transparency, dialogue, and citizen engagement as fundamental pillars for public communication in democracies. His lecture highlights how concepts developed in France and Europe can offer valuable insights and inspire the enhancement of public communication in Brazil, underscoring the need for adaptation and innovation in this field.

KEYWORDS: PUBLIC COMMUNICATION • PIERRE ZÉMOR • DEMOCRACY • ECITIZEN ENGAGEMENT.

RESUMEN

Este artículo contextualiza y transcribe la conferencia de Pierre Zémor, impartida en Brasília en 2009, en la que se abordan las prácticas y los desafíos de la comunicación pública a partir de la experiencia francesa. Zémor subraya la importancia de la transparencia, el diálogo y la participación ciudadana como pilares fundamentales para la comunicación pública en las democracias. La conferencia destaca cómo los conceptos desarrollados en Francia y Europa pueden ofrecer valiosos conocimientos y servir de inspiración para mejorar la comunicación pública en Brasil, resaltando la necesidad de adaptación e innovación en este campo.

PALABRAS CLAVE: COMUNICACIÓN PÚBLICA • PIERRE ZÉMOR • DEMOCRACIA • PARTICIPACIÓN CIUDADANA.



INTRODUÇÃO

Em 24 de abril de 2009, uma sexta-feira, Pierre Zémor fez apresentação em reunião com um grupo de cerca de 25 dirigentes do governo brasileiro e representantes da França, com a presença do então ministro da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), Franklin Martins. À tarde, ministrou palestra aberta, na Enap, que contou com a presença de mais de 150 pessoas, principalmente profissionais de comunicação do governo, professores e alunos de diferentes instituições. Em ambos os encontros, abordou comunicação pública a partir da experiência francesa.

Pierre Zémor palestrou como presidente da Federação Europeia de Associações de Comunicação Pública, fundador e então presidente da associação francesa Communication Publique e Conselheiro de Estado Honorário da França. Oficial da Legião de Honra francesa, Zémor é autor de diversos livros e artigos sobre comunicação pública e inspirou o início dos debates acadêmicos no Brasil sobre o tema já nos anos 1990. As pesquisadoras Elizabeth Pazito Brandão e Heloiza Mattos foram responsáveis pela introdução e disseminação dos textos de Pierre Zémor no Brasil já nos anos 1990 (Barros & Bernardes, 2009), e, convidadas pelos organizadores, atuaram como debatedoras da palestra.

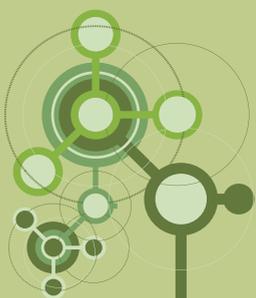
Zémor atendeu a convite formulado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e Secom da Presidência da República. A Secom, na época, mantinha uma agenda de articulação e estratégia em comunicação pública e, logo depois, formalizaria a criação de uma diretoria específica de Comunicação Pública (Santos & Lobo, 2022). Entre as atividades, havia um programa de capacitação em comunicação de governo e a Enap era uma parceira no desenvolvimento de atividades. Para a presença de Zémor em Brasília, Enap/Secom contaram com apoio da Embaixada da França. A palestra foi uma das primeiras atividades dentro da programação do *Ano da França no Brasil*, que ocorreu de 21 de abril a 15 de novembro de 2009.

Em sua abordagem sobre comunicação pública, Pierre Zémor extraiu lições da experiência e realidade francesas, propondo reflexões com ampla aplicabilidade aos contextos democráticos. Ele observou que, em solo francês, a comunicação pública se desenvolveu ao longo de décadas, emergindo como uma prática distintiva em contraste com as formas de comunicação estatal, social e política, que, tradicionalmente, são moldadas e simplificadas pela mídia e pela publicidade em direção a atividades meramente promocionais ou de gerenciamento de imagem.

Zémor aborda a comunicação pública como um processo dinâmico de compartilhamento e intercâmbio de informações relevantes ao público, enfatizando que tal responsabilidade recai sobre instituições públicas e entidades com missões voltadas ao interesse coletivo. Essa concepção sublinha a importância da informação, do compartilhamento e da interação, propondo que uma comunicação efetiva necessita de um receptor engajado – o cidadão. Ele salientou que, para alcançar autenticidade e eficácia, a comunicação pública deve transcender o modelo tradicional de distribuição unilateral de informações, favorecendo a instauração de um diálogo verdadeiro que valorize o cidadão não somente como destinatário, mas como participante ativo no processo democrático.

Ao analisar a prática da comunicação pública, Zémor enfatizou a importância de direcioná-la para o estabelecimento de um diálogo produtivo e significativo, capaz de informar adequadamente os cidadãos enquanto assegura que suas vozes sejam ouvidas e consideradas. Para ele, tal dinâmica é essencial para a saúde de uma democracia, pois fomenta uma cidadania bem-informada e participativa, apta a contribuir ativamente na esfera pública.

A interpretação de comunicação pública por Zémor destaca a necessidade crítica de transparência, diálogo e engajamento cidadão como pilares da interação entre instituições públicas e a sociedade. Ele posiciona a comunicação pública



como um elemento crucial da democracia, imprescindível para o desenvolvimento de uma sociedade bem-informada, responsiva e comprometida.

Durante os debates, Elizabeth Brandão realçou como Zémor serviu de inspiração para inúmeros profissionais emergentes em um período marcante de renovação democrática e surgimento de uma nova sociedade civil. Heloiza Matos destacou a “inegável contribuição” de Zémor ao campo da comunicação pública no Brasil, apontando sua habilidade em demonstrar que a comunicação pública ultrapassa os limites das mensagens institucionais do governo, alcançando aqueles anteriormente sem voz. (Pierre Zémor fala sobre..., 2009).

Apresentamos, nesta edição, a íntegra da palestra de Pierre Zémor.

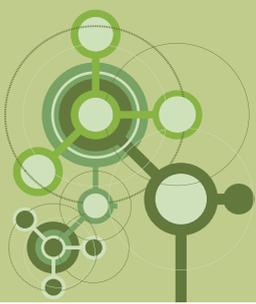
PALESTRA “COMUNICAÇÃO PÚBLICA, A EXPERIÊNCIA FRANCESA”

Estou muito feliz de terminar uma estadia de cerca de doze dias no Brasil com uma delegação de membros do Conselho de Estado, o que possibilitou a descoberta desse grande país, diverso e dinâmico, e me possibilitou, e isso é algo que foi preparado, uma armadilha muito agradável do Jorge Duarte e da Heloiza Matos, para que eu pudesse integrar novos conhecimentos sobre seu país às minhas reflexões sobre a comunicação pública na França. No final das contas, trata-se de um modelo relativo, pois, na França, temos uma tradição e uma cultura institucional que tornaram as coisas mais difíceis para alcançar uma comunicação pública natural, como eu acho que vocês podem conseguir estabelecer aqui mais facilmente.

A comunicação pública definiu-se de forma difícil na França, porque temos uma cultura histórica e uma informação contida e até secreta da ação pública. A tradição muito centralizada da história francesa fazia com que a informação partisse de cima, fosse do rei, da República centralizada, da reconstrução no pós-guerra ou da última Constituição. Assim, temos uma informação, de acordo com o termo que gostam de usar na França, transcendente, descendente e condescendente.

A comunicação pública, além de tudo, só encontrou seu nome há 25 ou 30 anos, após muitas hesitações e apelações sobre a comunicação do Estado, a comunicação social e a comunicação política, sendo ajudada pelos jornalistas e publicitários que tendiam a encorajar os atores públicos a reduzir a comunicação a apenas publicidade ou relações com a imprensa. Para a democracia, isso é realmente muito insuficiente. A democracia não pode simplesmente adotar o know-how de comunicação de empresas concorrentes, que fazem promoção/publicidade, e contentar-se com transpor métodos provenientes de técnicas muito ricas, como o marketing – a respeito do qual tenho muitas coisas respeitadas a dizer, pois fui professor de Política e Estratégia de Empresa na Escola de Comércio. O marketing é muito inteligente, mas precisa ser usado de forma inteligente. Ele não tem interesse algum se você não estiver em um mercado concorrencial onde é preciso ganhar partes de mercado.

No serviço público, na presença dos poderes públicos, não há mercado concorrencial. Talvez, no momento das eleições, observe-se esse comportamento de concorrência e propaganda. Mas o marketing político pode existir mesmo se não aplicado ao serviço público, mas à representação dos poderes durante o exercício de seu mandato, seja no âmbito do prefeito, de um governador ou da presidência. São comunicações longas do exercício do poder que devem, em princípio, se afastar desses momentos concorrenciais de conquista do poder. Aos poucos, a comunicação pública tomou seu lugar, definiu-se na França e eu posso citar novamente a definição que está no livrinho traduzido, em parte, aqui: a Comunicação Pública é o compartilhamento e a troca de informações de utilidade pública, cuja responsabilidade incumbe a uma instituição pública ou a um organismo com uma missão de interesse coletivo. Consequentemente, há várias afirmações aqui: informar, compartilhar, trocar. É preciso cuidar do receptor. Para o interesse geral, para o serviço público, o receptor é o cidadão. Portanto, a CP, ao se desenvolver, vai contra a corrente dessa informação descendente. A comunicação é cada vez mais vista como necessária ao bom funcionamento



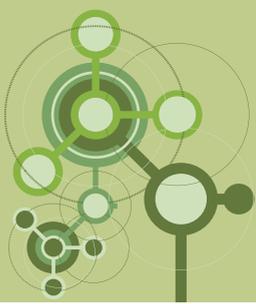
de uma democracia. Ela se baseia em regras simples: o emissor, que é responsável por sua missão e tem seu papel claro; sabe por que o interesse geral prevê essa instituição pública, a lei, os textos, as disposições, a tradição consagrada pelos eleitos. Portanto, há um emissor que deve saber qual é seu papel, e delimitá-lo. A primeira condição é ter uma lucidez em relação a si mesmo.

A segunda condição para se comunicar é reconhecer o outro. É essencial levar em consideração o interlocutor: os cidadãos, os grupos na sociedade, as atividades que se organizam por meio de entidades profissionais, sindicatos. Todos esses públicos-alvo, mais ou menos agrupados, são os interlocutores do poder público, inclusive o cidadão individual. Portanto, não se pode falar ao público geral como se ele fosse uma média de todas as preocupações mencionadas. A palavra pública precisa ser capaz de dirigir-se individualmente ou ter uma ressonância individual, mesmo em mensagens destinadas a uma grande massa. A segunda condição, portanto, é considerar o receptor. Aqui reside uma grande diferença em relação à história da informação na França, à informação tal como concebida pelos publicitários, ou ainda à informação fornecida pelos jornalistas que afirmam entregar a verdade. A grande diferença é o receptor. Um receptor ativo, o cidadão capaz de influenciar as mensagens que recebe do emissor, é fundamental para que haja uma comunicação eficaz, sem a qual o diálogo se torna impossível. É claro que deve haver uma relação entre emissor e receptor, que envolve não apenas uma técnica de mídia e suporte, mas também uma relação irracional, inconsciente, afetiva, que estabelece um vínculo; dentro do “tubo” da mídia deve haver um “lubrificante” que é a relação de confiança, para que a mensagem possa passar. Mensagens não são eficazes sem uma boa relação.

Temos a impressão de que a televisão é o meio mais poderoso de comunicação, por alcançar muitas pessoas de forma espetacular, mas pesquisas dos últimos 20 ou 30 anos mostram que, na comunicação via televisão, ao tentarmos entender o que é recebido pelo espectador, percebemos que 65% são impressões visuais, como “ele usava uma gravata vermelha”, e 25% são percepções sobre o caráter, como “ah, ele é determinado”. Há um baixo engajamento na recepção de conteúdo, restando apenas 10% para o conteúdo efetivo. Políticos que acreditam ser suficiente aparecer no noticiário da televisão para transmitir suas ideias e mensagens estão enganados, iludidos pela crença de que tal comunicação tem um efeito duradouro, quando, na verdade, esse tipo de comunicação produz um efeito muito efêmero. Esse efeito é breve porque existe uma relação instantânea que cria uma mobilização psicológica no espectador ou na pessoa presente em um evento. No entanto, em um encontro presencial, a dinâmica é diferente devido à atmosfera criada, situando-nos mais firmemente no campo da comunicação. Análises de programas de televisão mostram que pessoas já convencidas de uma ideia tendem a reforçar suas crenças; indivíduos céticos podem mudar ligeiramente, mas não significativamente; e a massa indecisa pode ser momentaneamente convencida, mas essa convicção é geralmente de curta duração, com os indiferentes retornando à indiferença após 48 horas. Portanto, não houve comunicação efetiva, pois, para que a mensagem permaneça, é necessário que o cidadão a receba de forma ativa. Idealmente, ele deveria poder interagir, o que não é possível diante de uma televisão; é essencial que os atores públicos encontrem maneiras de engajar ativamente o receptor, permitindo associações efetivas.

Para isso, distingo algumas categorias de comunicação. Primeiramente, temos as informações obrigatórias, aquelas que devem ser fornecidas ao cidadão, explicando como a coletividade funciona. É necessário prestar contas do que estamos fazendo. A Constituição Francesa, no artigo 15 do preâmbulo da Declaração dos Direitos do Homem, estabelece que todos os agentes públicos devem prestar contas de sua administração para a sociedade. Portanto, temos aí um grande volume de informações que precisam ser transmitidas para que possamos participar do jogo coletivo.

Em seguida, temos comunicações que visam informar, promover os serviços públicos, dar a conhecer. O cidadão interessar-se-á por ela se souber que se trata de um serviço público; conseqüentemente, existe interesse no funcionamento da sua vida, no seu ambiente, nas suas relações com o serviço público, e ele tem interesse em utilizar esse serviço que está sendo promovido, pois a promoção aqui não tem sentido de concorrência. Não é possível preferir outra coisa a um serviço de registro civil ou

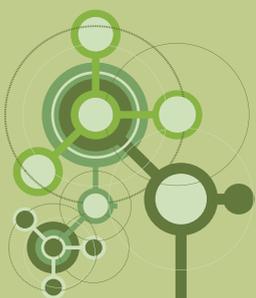


escolher algo diferente de um serviço de assistência social. Esses serviços estão inscritos em uma relação em que explicamos e justificamos a utilidade da disposição, do texto, do processo, do procedimento, e essa é a diferença. Não afirmamos que um produto é melhor que outro por possuir determinada qualidade. Nesse caso, não existe comparação. É preciso justificar que não existe produto que possa substituir um procedimento público ou uma ação pública.

Inicialmente, a comunicação pública na França buscou inspiração nas empresas privadas, adotando técnicas e metodologias da publicidade, do marketing e de todas as formas de atividades de concorrência privada. Mas percebemos que isso não era suficiente. Chegamos a um ponto de onde não podíamos avançar mais. Então, como ir além? Efetivamente, era necessário definir a especificidade da comunicação pública, que deve ter, obrigatoriamente, uma atitude pedagógica. Sabemos que, na pedagogia, se nos limitarmos à aula, à conferência, a uma exposição de uma hora em sala, não temos como saber se a pedagogia funcionou. A pedagogia eficaz é aquela que alcança o nível do outro, entende seu nível de conhecimento e, a partir daí, não só engaja um diálogo – pois há coisas a serem ditas e aprendidas –, mas também registra os conteúdos da comunicação. Essa abordagem também vale para jornalistas. Explico aos jornalistas que os programas nos quais a audiência pode fazer perguntas permitem transmitir uma informação de melhor qualidade, pois eles prepararam a informação com seus conhecimentos, vão ler o conteúdo no microfone, e, se alguém ligar e dizer algo como: “Ah, mas isso funciona bem quando minha esposa está desempregada etc.”, nesse momento percebem que não forneceram toda a informação e que é preciso reformulá-la. Se desejam uma informação completa e correta, obtêm-na por meio da comunicação; caso contrário, como mencionei antes, é como jogar uma garrafa ao mar – uma comunicação sem retorno, sem feedback. Reconhecer a essencialidade do receptor é um passo significativo em direção ao funcionamento da democracia.

As diferenças entre a informação que será divulgada e a capacidade de provocar reações nos cidadãos, de elevar seu nível de compreensão e incentivá-los a participar, são significativas. Embora os cidadãos frequentemente já se satisfaçam por serem considerados, tendo suas perguntas ouvidas e suas preocupações levadas em conta, esse momento possibilita avançar em um intercâmbio que promove um debate público mais rico, especialmente quando há questões a serem decididas. É nesse espectro de comunicação, que engloba a distribuição de informações obrigatórias ao público, informações práticas para a vida em comunidade, a promoção de serviços e a valorização do funcionamento das instituições – um aspecto cívico –, que situo a importância do diálogo. Seja no guichê, nas repartições ou em todas as instituições públicas, o diálogo emerge como um método essencial para disseminar informações, principalmente porque é por meio do entendimento de situações específicas que podemos aplicar a lei geral. Levantamentos e sondagens na França demonstram o desejo por uma maior igualdade no tratamento dos cidadãos, incentivando a administração a focar em particularidades. Em suma, é crucial direcionar-se a cada questão específica, a cada preocupação concreta, para fornecer a explicação adequada da regra geral, adaptando-a conforme necessário, sem se limitar à região, estado, histórico rural ou industrial, cultura de origem ou esquemas mentais. Afinal, alcançar a igualdade implica tratar os cidadãos de maneira diferenciada, considerando a vasta diversidade cultural e de níveis socioeconômicos. Portanto, o diálogo é fundamental para a transmissão eficaz da mensagem.

Além disso, quando nos deparamos com mensagens ainda não totalmente definidas – como no caso de reformas ou grandes projetos que buscam alterar a estrutura da sociedade – adentramos a esfera política da comunicação pública. É essencial fomentar o entendimento, a participação e a escuta ativa das oposições para reconhecer tanto os pontos de discordância quanto os de concordância. O estabelecimento de um compromisso é necessário para coexistirmos harmoniosamente, baseando-se na pedagogia do compromisso social, que depende de um debate contraditório. Essa abordagem também se aplica ao jornalismo, contrariando a noção de que os jornalistas possuem e transmitem a verdade absoluta. A verdade, na humanidade, emerge de investigação e confrontação. Incidentes internacionais baseados em falsos rumores – como uma suposta agressão no metrô, que acabou se revelando um mal-entendido e causou um alvoroço desnecessário – sublinham a importância de intensificar as investigações diante de mudanças. As paixões que tais mudanças suscitam não podem



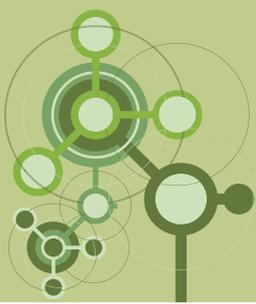
ser ignoradas; devem ser ouvidas e canalizadas para a racionalidade. Afinal, a sociedade e a linguagem são construídas sobre a racionalidade.

Assim, diante de emoções irracionais, os atores públicos devem garantir a qualidade da informação, possibilitando que parte dessas emoções seja racionalizada, mesmo quando não há consenso sobre o conteúdo. O grande desafio da política é alcançar compromissos que permitam o avanço da sociedade, semelhante ao modo como a investigação jornalística pode revelar verdades e como um juiz encontra a verdade humana por meio do debate contraditório. Essa noção de debate, pelo reconhecimento de dificuldades, é vital para avançarmos em uma comunicação que promova o desenvolvimento da democracia, incentivando os serviços públicos a adotarem práticas de pesquisa, escuta e participação cidadã em fóruns para avaliar e aprimorar a recepção dos serviços públicos e o tratamento de problemas. Isso se faz bastante na França.

Insisto bastante nos diversos registros da comunicação. A comunicação pública vai além de simples publicidade e mídia; ela se fundamenta, primordialmente, na relação com o cidadão. Obviamente, as empresas não compartilham os mesmos objetivos e obrigações. Quando as empresas buscam participar ativamente da vida comunitária, atuando como cidadãos e contribuindo para o desenvolvimento sustentável, é essencial que considerem como isso demanda sacrifícios em seus modos habituais de comunicação, pois não se pode descartar os esforços de responsabilidade social em favor da publicidade direcionada a acionistas. O cidadão não pode ser reduzido à figura de consumidor. Ele possui uma mentalidade de cliente, pois temos um lado consumidor em nós, mas também somos cidadãos da nossa cidade, do Brasil e do mundo. Há contradições nesse cenário, incluindo conflitos de interesse.

O grande desafio não reside apenas na oposição entre interesses particulares e interesse geral, mas nos conflitos entre os diversos interesses gerais, tais como entre a necessidade de transporte e a qualidade de vida, a redução de deslocamentos e de consumo – questões complexas dessa natureza. Abordar esses problemas não é tarefa exclusiva de administradores ou políticos ao definirem políticas, pois envolve a evolução do comportamento individual. Portanto, é crucial preparar-se para uma abordagem comunicativa cada vez mais eficaz, especialmente em períodos de crise global. Esse é meu entendimento sobre a comunicação pública e seus diferentes registros.

Quem é o comunicador público? Na França, temos uma variedade de emissores e comunicadores públicos: as cidades, os departamentos, as regiões, os grupos profissionais. Temos os municípios e os estabelecimentos, organismos que desempenham missões de serviço público, algumas vezes de caráter nacional. Os Correios, por exemplo, podem ser vistos como uma empresa pública que executa uma missão de serviço público, mas também é possível atribuir uma missão de serviço público a uma empresa privada. Assim, nessa missão, a comunicação deve ser adaptada a uma ação que é pública. Não se pode tratar alguém que vai pagar um pedágio em uma autoestrada simplesmente como um consumidor de quilômetros de autoestrada, pois trata-se de uma concessão de serviço público, e há questões de segurança e policiamento do trânsito envolvidas. Portanto, é necessário explicar e considerar que as pessoas não agem apenas como clientes e consumidores, mas também como cidadãos que respeitam uma regra coletiva e estão cientes dos perigos para os outros. Podemos observar que existe uma ampla gama de emissores públicos, mas na associação que fundei há 20 anos, no Conselho de Estado na França, reunimos os responsáveis de cada ministério, das agências, dos organismos públicos, das atividades dos municípios. Não reunimos todas as cidades, pois temos 36 mil municípios, mas contamos com uma boa amostra. Também reunimos associações que agregam cidades, permitindo que a reflexão sobre a comunicação pública se espalhe por uma rede ampla. Esse esforço é um movimento de descentralização e de busca por proximidade. Notamos que, no campo, a comunicação é muito mais fácil quando as pessoas se conhecem e interagem. Quando perguntado na França qual é o representante do Estado mais próximo, as pessoas frequentemente respondem que é o prefeito. Até recentemente, o prefeito não era considerado um representante do Estado. Ele é um magistrado público para algumas de suas competências, mas, sobretudo, um eleito que desenvolve e anima a cidade.

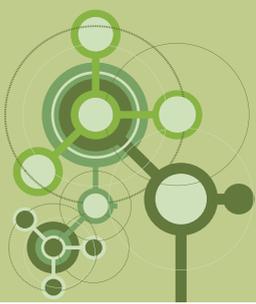


O que os comunicadores públicos devem fazer? Quando listei os tipos de comunicação, não mencionei a comunicação interna. Um comunicador público está inserido em uma instituição. Conseguiremos comunicar melhor externamente quando conseguirmos nos comunicar bem internamente. Essa é uma regra importante: a comunicação interna é valiosa por duas razões. Uma razão, comum às empresas, é que a comunicação interna anima a estrutura, facilita a preparação das estratégias e das comissões de trabalho. Isso tudo é verdade. Contudo, há um motivo adicional nas instituições públicas: cada agente público deve prestar contas do seu trabalho. Há uma necessidade de transparência sobre como a instituição funciona internamente. Para comunicar-se bem externamente, é essencial que os agentes, os funcionários, compreendam bem o papel e as funções da comunicação interna, preparando adequadamente a comunicação externa, que é a segunda razão fundamental. Para brilhar no exterior, é preciso estar organizado internamente.

Quem pode ser considerado comunicador público no contexto dos serviços? No início da comunicação pública, acreditava-se que os comunicadores públicos fossem especialistas vindos de agências de propaganda e jornalismo. Isso se devia, em grande parte, à proximidade com os gabinetes políticos, onde a impressão era de que, resolvendo os problemas com jornalistas, tudo estaria solucionado. Contudo, esqueceu-se de que existe um triângulo: a instituição, o jornalista e o cidadão. O desafio não se limita necessariamente à relação com o jornalista. Os jornalistas se estabeleceram no ápice desse triângulo, mas, na realidade, o principal problema das instituições públicas reside na relação binária entre a instituição, o serviço, o poder, de um lado, e o público, o cidadão, do outro. Os jornalistas integram essa relação gradualmente, dada a força considerável da mídia. Quanto mais forte ela é, menos útil se torna, principalmente a televisão, que não é necessariamente a melhor mídia para elevar o nível do debate público. Eles se impuseram pela força da mídia, a ponto de Marshall McLuhan afirmar que “o meio é a mensagem”. De fato, ao observarmos um jornalista de renome nacional na televisão, preocupamo-nos apenas com sua imagem, e a principal mensagem acaba sendo a presença do jornalista, e não o conteúdo transmitido. Assim, a televisão não é necessariamente uma mídia de pedagogia pública e política, mas um instrumento de simplificação e promoção. Eles dizem: “Bem, você tem um minuto”. Essa é a lógica da propaganda: encontrar um slogan, uma frase impactante.

É necessário repensar o diálogo entre a instituição pública e o cidadão, e a discussão com jornalistas, que ocorrerá em posição mais equilibrada. Descobri com grande satisfação que, no Brasil, desenvolveu-se um jornalismo público, inclusive no Supremo Tribunal Federal (STF), com câmeras geridas pelo próprio tribunal. Isso possibilita fornecer informações de interesse geral, pois não podemos esperar que os jornalistas façam isso. Eles, por uma questão cultural, frequentemente não apreciam as instituições. Com a informação pública direta, temos a oportunidade de selecionar os temas mais relevantes, respeitando a independência jornalística. Não é porque eles não podem fornecer essa informação que devemos excluí-los, muito pelo contrário. Se conseguirmos fornecer essa informação, eles poderão exercer melhor seu poder de crítica independente sobre abusos de poder e mentiras públicas. Portanto, creio ser necessário redefinir os papéis de cada um.

Quem pode ser um comunicador público? No início, a tendência era encarar a comunicação pública como uma questão superficial, focando apenas na relação com a mídia. Assim, recorria-se a jornalistas ou publicitários, pensando em alguém que pudesse promover de forma eficaz o serviço público. No entanto, constatou-se que os melhores comunicadores muitas vezes são aqueles que vêm da própria instituição pública. Isso se deve ao fato de que comunicar sobre uma instituição pública envolve mais do que simplesmente vender um produto. Existe uma cultura administrativa pública, um conjunto de conhecimentos internos e externos, e procedimentos que são fundamentais tanto para a gestão interna quanto para a interação com o cidadão. Um generalista da instituição pública, desde que esteja aberto à comunicação e não busque uma complexidade desnecessária, mas que tenha o entendimento da importância de se comunicar e conheça bem a instituição, o serviço ou o ministério, é considerado o perfil ideal. Por quê? Se for um bom generalista, com conhecimento amplo, ele saberá envolver especialistas que poderão criar comunicados, trabalhar com imagens, redigir documentos técnicos, produzir vídeos e terceirizar outros serviços, todos supervisionados por alguém que conhece profundamente a instituição. Claro que são necessários treinamentos e tempo para desenvolver essas habilidades, mas, baseado na minha experiência



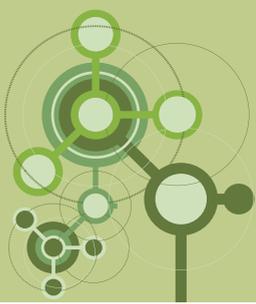
com indivíduos que inicialmente não tinham relação com a comunicação, como diretores de Comércio Exterior no Ministério das Finanças, considero que essas pessoas podem se tornar excelentes diretores de comunicação. Um exemplo foi quando um ministro propôs a um conhecedor do ministério assumir a direção de comunicação, mostrando que, apesar da falta de experiência formal na área, o profundo conhecimento sobre a instituição poderia compensar, resultando em um desempenho notável na função.

Obviamente, há exceções. Pessoas de agências que trabalharam em grandes projetos de utilidade pública também podem se adaptar rapidamente e desempenhar um bom papel como conselheiros de comunicação dentro da instituição. A preferência pelas grandes organizações se deve à cultura que elas promovem, embora em certas circunstâncias seja necessário agitar e renovar as práticas de comunicação, que muitas vezes são evitadas ou mal compreendidas, sendo vistas apenas como propaganda. A chegada de um profissional competente pode, de fato, revitalizar e inovar as práticas de comunicação. Por isso não estabeleço regras imutáveis, pois cada caso é único.

A comunicação, como mencionei há pouco, visa estabelecer uma relação duradoura. O cidadão, sendo eleitor, contribuinte ou consumidor, necessita de mobilização em uma democracia. É crucial entender quais são suas preocupações e verificar se as respostas sociais estão adequadas. Existem associações e grupos que protestam contra o mau funcionamento do serviço público. Diante disso, há duas posturas possíveis: ou ouvimos suas reivindicações, avaliamos e tentamos adaptar o serviço e sua comunicação correspondente, ou nos mantemos indiferentes aos protestos, correndo o risco de criar um abismo entre a comunicação da sociedade e a das instituições públicas. Isso pode ser bastante prejudicial devido ao distanciamento criado. Esse afastamento, mesmo que breve ou limitado a poucos serviços, se for prolongado e generalizado, pode enclausurar os poderes públicos em uma espécie de isolamento. Utilizando a analogia com a Gaiola de Faraday, onde as emissões não conseguem escapar, muitos serviços perecem por se fecharem nessa armadilha, limitando-se a um ciclo fechado sem alcançar o exterior. É crucial ter essa visão para a operação eficaz dos serviços públicos.

A comunicação pública é vizinha da comunicação política. No cotidiano, a comunicação pública, institucional, representa a maior parte dos esforços de comunicação, cerca de 80% a 85%. Os 15% restantes geralmente ficam a cargo dos gabinetes de ministros, prefeitos e governadores, apresentando um conteúdo mais político, como projetos de reforma e mudanças. A melhor estratégia é comunicar-se o quanto antes e ao longo de todo o processo de decisão.

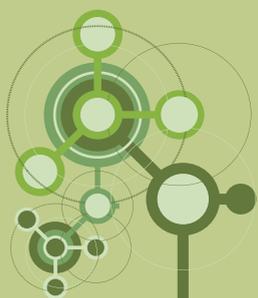
Presidi comissões de concertação na França sobre habitação, e, sempre que surgia um problema, a comissão podia expressar as evoluções desejadas porque mantínhamos um diálogo permanente com representantes de proprietários, inquilinos, agências de gestão, entre outros. Existia uma relação, estabelecida de maneira constante. Ocasionalmente, questionávamos sua representatividade, e então eles realizavam uma sondagem, uma pesquisa. Tínhamos a possibilidade de explorar todas as novas questões e responder, buscando formas de encontrar um compromisso – o que às vezes é difícil. Alguns compromissos nunca conseguimos alcançar, como o de reabilitar habitações mantendo as pessoas em suas casas. Também precisamos considerar os processos de decisão para todos os grandes projetos de equipamento, de infraestrutura. Presidi a comissão nacional do debate público. Sempre que surgia um grande projeto, era necessário organizar um debate público para avaliar o projeto do mestre-de-obras e das autoridades, o que pensavam especialistas, peritos e técnicos, e as associações existentes ou que surgiriam contra o projeto e que solicitariam contraperícias. A comissão do debate público financiava as contraperícias solicitadas pelas associações contrárias ao projeto. A comissão não emitia opiniões sobre o conteúdo. Anunciávamos que o debate público não seria o local da decisão, mas nos esforçávamos para que o procedimento transcorresse bem, com debate e troca, registrávamos e divulgávamos os argumentos e observávamos em que ponto poderia haver evoluções. Essas informações eram entregues ao mestre-de-obras e às autoridades, que precisavam definir os procedimentos e como proceder. Observávamos que algumas variantes eram melhores que outras, parecendo ser mais aceitas, então essas variantes eram tecnicamente estudadas, e o projeto, modificado. Ou então concluíamos que não era necessário mudar nada,



apenas fazer adaptações, algumas sugestões, e considerar as questões ambientais. O mestre-de-obras e os líderes políticos tomavam a decisão de abandonar ou prosseguir com o projeto. Isso não ocorria durante o debate. Eles tinham um prazo para reagir. Essas são fórmulas para associar o cidadão à decisão. O grande desafio é que esses projetos podem durar 10, 12, até 20 anos. O momento certo para realizar um debate público é um grande desafio. É necessário encontrar o momento em que o processo de preparação da decisão amadureceu o suficiente para que o debate público possa ser iniciado e haja chance de obter resultados rápidos do ponto de vista de quem vai decidir. A ideia é, de fato, promover a concertação acima do projeto e antes de uma reforma.

Desafios fundamentais para a democracia incluem, em primeiro lugar, lembrar que a comunicação é um negócio de especialistas apenas para a implementação prática, mas não para o essencial dos conteúdos, das orientações e do diálogo com o cidadão. A comunicação deve estar integrada à ação pública, caso contrário, faremos comunicação de um lado e ação de outro, permitindo que os jornalistas afirmem corretamente que fazem apenas comunicação, o que pode substituir a ação. Isso representa um declínio perigoso. Nosso objetivo é fazer com que a comunicação seja parte integrante da política pública, uma lição primordial da democracia. É crucial estar muito próximo das ações para assumir a responsabilidade delas no diálogo com o cidadão. Um outro ponto é que empresas podem mudar de clientes, mas as instituições públicas não podem mudar de cidadão. Conheço políticos que dizem: "Se o povo está contra nós, vamos mudar o povo!" Mas isso não é fácil de fazer. Portanto, é essencial compreender que o objetivo é estabelecer uma relação de confiança duradoura com o cidadão. Isso não significa que devemos governar apenas com base em pesquisas. É precisamente uma relação perene e madura, que se baseia em dizer: "Estamos ouvindo você, entendemos você, mas vamos explicar o que podemos ou não fazer". Assim, nessa base de confiança, conseguimos uma compreensão mais profunda das decisões. Isso não significa que uma comunicação eficaz seja suficiente para alcançar consenso. Também funciona no sentido inverso: quando, como políticos ou decisores, dedicamos esforços significativos à comunicação, por vezes somos alertados de que talvez fosse necessário adotar outra abordagem. É assim que o sistema funciona bem em uma democracia. No entanto, a democracia possui rituais fortemente eleitorais e políticos, e é essencial que os políticos entendam a importância do que acabei de mencionar. É necessário empenhar-se para tornar a democracia tão participativa quanto possível, aprimorando sua qualidade conforme estabelecido pela constituição e pelo parlamento. A separação de poderes contribui para fortalecer a democracia em cada instituição, missão ou projeto, por meio de uma prática participativa que eleva a legitimidade da instituição. Estamos, portanto, diante do cerne do problema: um diálogo maduro com os cidadãos, que escolherão aqueles capazes de resolver os problemas da melhor maneira possível ou, pelo menos, capazes de explicar como pretendem fazê-lo. Ao explicarmos nossos métodos e não simplesmente alegarmos ser onipotentes, criamos uma tensão produtiva, permitindo-nos dizer: "Eu havia prometido isso, mas agora não é mais possível, por estas razões", o que é aceito pela opinião pública.

O início da presidência de Obama apresenta um caso muito interessante. Sua campanha o obrigou a manter uma relação constante com o público, pois não seria fácil resolver os problemas. Durante sua campanha, ele promoveu uma mobilização o menos politqueira possível, permitindo que os cidadãos compartilhassem situações e discutissem soluções. Assim, 10 milhões de pessoas explicaram a 70 milhões como resolver problemas específicos dentro da filosofia da campanha de Obama. Agora, essas pessoas estão cientes de que ele não fará milagres, pois ele mesmo disse que seria difícil e que não conseguiria realizar milagres, mas se comprometeu a fazer o possível para mantê-los informados sobre o que é factível e o que não é. Ou avançamos para um nível de democracia participativa mais elevado ou enfrentaremos decepções, retornando ao ponto de partida. Essa experiência merece atenção. Quanto ao Brasil, com o pouco que sei após apenas duas semanas, não me atrevera a fazer um julgamento definitivo. No entanto, percebo um menor nível de dúvida em comparação com a Europa e os Estados Unidos quanto à capacidade de superar a atual crise. Acredito que esse otimismo não se deve apenas ao samba, mas à combinação de uma visão clara e modesta com uma grande capacidade de trabalho. Fiquei bastante impressionado com o que descobrimos nessa área.



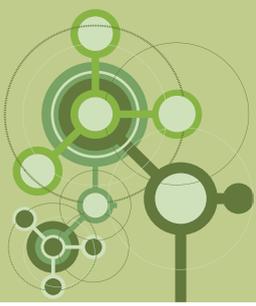
REFERÊNCIAS

PIERRE Zémor fala sobre comunicação pública na Enap. *Revista do Serviço Público*, Enap, Brasília, DF, v. 60, n. 2, p. 197-200, abr./jun. 2009.

BARROS, Antonio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum. Contribuições francesas ao debate brasileiro sobre comunicação pública. *Intercom – Anais do IX Colóquio França-Brasil de Ciências da Comunicação*, Curitiba, set. 2009. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2009/resumos/r4-2890-1.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

SANTOS, Clécia Santos; LOBO, Flávia. Núcleo de Comunicação Pública: boas práticas para nortear as esferas de poder. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação Pública*. São Paulo: Aberje, ABCPública, 2022. p. 141-162. Disponível em: https://escolaaberje.com.br/wp-content/uploads/2023/05/Livro-Comunicacao-publica-casos-excelentes_2022_baixa.pdf. Acesso em: 27 ago. 2024.

Artigo recebido em 03.05.2024 e aprovado em 12.07.2024



El efecto tabla redonda comunicación y política pública

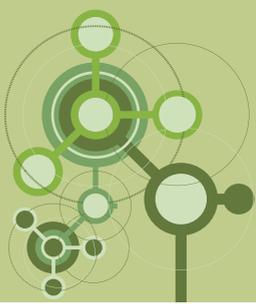
The Round Table Effect Communication and public policy

O efeito da tábola redonda comunicação e política pública



Juan Camilo Jaramillo López

- Comunicador social de la Universidad Externado de Colombia.
- Consultor desde 1990 en procesos como la reconstrucción del Eje Cafetero (terremoto 1999), el Plan Estratégico de Comunicación del Parlamento de Bolivia para la Asamblea Nacional Constituyente o La Comisión para el esclarecimiento de la Verdad de su país. En Colombia y Paraguay implementó su “Modelo de comunicación pública para entidades del estado” (MCPOI).
- E-mail: juancaj1954@yahoo.com



RESUMEN

La construcción de política pública además de acción política es acción comunicativa, como mecanismo que da cumplimiento y le imprime dinámica al principio de publicidad, y como ejercicio de comunicación pública que admite acuerdos, consensos y compromisos, ordena y le imprime carácter a la participación ciudadana. El efecto “tabla redonda” recurre a la metáfora para referirse al tipo de conversación amplia, horizontal e incluyente que requiere este ejercicio democrático, tanto en la deliberación pública como en los espacios directos de participación.

PALABRAS CLAVE: POLÍTICA PÚBLICA • POLÍTICA DE GOBIERNO • GOBERNANZA COLABORATIVA • PARTICIPACIÓN CIUDADANA • TABLA REDONDA.

RESUMO

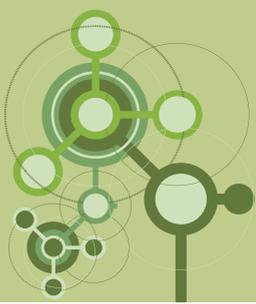
A criação de uma política pública não é apenas uma ação política, mas também uma ação comunicativa, como um mecanismo que atende e dinamiza o princípio da publicidade, e como um exercício de comunicação pública que admite acordos, consensos e compromissos, determina e dá caráter à participação cidadã. Utiliza-se a metáfora do efeito da “távola redonda” para se referir ao diálogo amplo, horizontal e inclusivo que esse exercício democrático demanda tanto na deliberação pública quanto nos espaços diretos de participação.

PALAVRAS-CHAVE: POLÍTICA PÚBLICA • POLÍTICA GOVERNAMENTAL • GOVERNANÇA COLABORATIVA • PARTICIPAÇÃO CIDADÃ • TÁVOLA REDONDA.

ABSTRACT

The construction of public policy, in addition to political action, is communicative action. As a mechanism that complies with and gives dynamism to the principle of publicity and as an exercise in public communication that admits agreements, consensuses and commitments, it organizes and gives character to citizen participation. The “round table” effect uses metaphor to refer to the kind of broad, horizontal and inclusive conversation that this democratic exercise requires, both in public deliberation and in direct spaces of participation.

KEYWORDS: PUBLIC POLICY • GOVERNMENT POLICY • COLLABORATIVE GOVERNANCE • CITIZEN PARTICIPATION • ROUND TABLE..



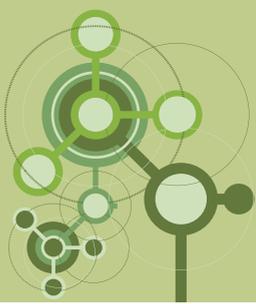
Es interesante, o curioso por decir lo menos, que el politólogo pionero de la disciplina de política pública haya sido, también, el sociólogo y académico que propuso una de las primeras fórmulas de aproximación a la comunicación masiva. En efecto, en 1948, recién terminada la Segunda Guerra Mundial y el mismo año de publicación de *Mathematical theory of communication*, de Claude Shannon y Warren Weaver, considerado el texto fundante del campo de la teoría de la información, el norteamericano Harold Dwight Lasswell (1902-1987) en el ensayo *The communication of ideas* hizo público su enunciado conocido como “el paradigma de Laswell”: “¿Quién dice qué, a quién, por qué canal y con qué efecto?”; y tres años más tarde, en 1951, publicó su artículo “La orientación hacia las políticas”, que es considerado el texto fundacional de lo que en su momento fue entendido en modo multi e interdisciplinario como “ciencias de políticas” (*policy sciences*) (Canto Sáenz, 2000; Aguilar Villanueva, 2010).

La pregunta que la naciente disciplina pretendía resolver, en palabras de Lasswell, era “cómo aumentar la función inteligencia para aumentar la racionalidad política” (Aguilar Villanueva, 2010, p. 20), y probablemente (la hipótesis es mía) lo que le inquietaba en el escenario de los medios de comunicación masiva (*mass media*) era establecer cómo funcionaban los resortes operativos de su incidencia en la sociedad, pues desde mediado el s. XIX la consolidación de la prensa escrita y, con mayor impacto avanzado el s. XX la generalización de la radio y la tv en la posguerra, determinaban que estos medios colocaran cada vez con mayor capacidad de influjo los temas en el centro del interés público, y orientaran o direccionaran y condicionaran, depende del punto de vista que lo examine, la conversación pública. Más allá de describir el flujo de la información (emisor-mensaje-canal-receptor, que fue el aporte de Shannon y Weaver), la fórmula de Lasswell buscaba indagar, como mecanismo de control del proceso comunicativo, sobre el origen (quién), el contenido (dice qué), la recepción –audiencia– (a quién) y el impacto del proceso –consecuencias– (con qué efecto). En otros términos, pareciera que a ambas indagaciones subyaciera la misma preocupación por “aumentar el factor inteligente” para lograr “mayor racionalidad del proceso”.

Según el politólogo y filósofo mexicano Luis Fernando Aguilar Villanueva², a quien se le reconoce haber introducido el tema de política pública en Latinoamérica: “Las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun eficiencia, son lo que en términos genéricos puede llamarse política pública” (Aguilar Villanueva, 2010, p. 17). Para este autor, las características fundamentales de la política pública son su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su capacidad de realizarlos, la participación ciudadana en la definición de objetivos, metas y acciones de política, voluntad política y respeto a la legalidad por parte del gobierno e implementación y evaluación en asociación con o delegada a actores sociales (Aguilar Villanueva, 2010)³. De esta caracterización se desprenden por lo menos tres rasgos o condiciones de las políticas públicas en la perspectiva de Aguilar: 1) están orientadas hacia objetivos de interés o beneficio público; 2) suponen la participación ciudadana en la definición de objetivos, instrumentos y acciones de política; y 3) involucran en su implementación y evaluación, mediante asociación o delegación de atribuciones, a otros actores sociales además del personal de la administración pública. Ello quiere decir que, entendidas así, este tipo de políticas se producen o resultan de alguna forma de interlocución entre el gobierno y la ciudadanía que responde a propósitos comunes por ser de interés o beneficio público, y que ellas admiten, además de debate amplio y deliberación social organizada previos a su formulación, diversas formas de interacción del gobierno con otros actores sociales para su ejecución y evaluación; todo lo cual, por obvias razones, en tanto demanda una acertada, eficiente y productiva interlocución, implica comunicación abierta, accesible y transparente.

² Luis F. Aguilar Villanueva, doctor en filosofía con especialidad en filosofía política, ha sido profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en El Colegio de México y en la Universidad Autónoma Metropolitana –Xochimilco. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores y es miembro del Comité Internacional de Expertos en Administración Pública de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Imparte regularmente cursos sobre gobierno, gestión y política pública en países de Iberoamérica y en España.

³ Las características fundamentales de la política pública son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales (Aguilar Villanueva, 2010, p. 29).



En otras palabras, tiene sentido que desde su origen el campo de la política pública estuviera estrecha y orgánicamente relacionado con la comunicación pública. Entiendo aquí la comunicación pública como aquella que refiere al propósito de participar en el acontecer de la vida pública de la sociedad, trátase de acciones comunicativas con incidencia en asuntos de interés colectivo desde el gobierno u otras entidades del Estado, del involucramiento de la sociedad civil y del sector privado en este tipo de asuntos, de la discusión mediática o, en el entorno digital, del individuo que interviene en la conversación pública. Esto es, la comunicación que sucede en la esfera pública con el gran propósito de establecer interlocución entre algún sector o con la sociedad en su conjunto para tratar temas que atañen al interés común.

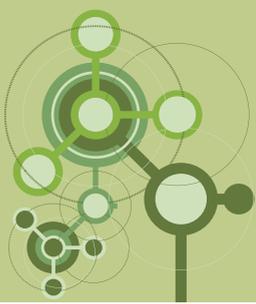
La conexión entre ambas concepciones, tanto de este tipo de política como del tipo de comunicación que ella supone, pareciera estar en el adjetivo “pública” que califica ambos conceptos, entendida esta calificación en el segundo caso, el de la comunicación como se expresa más arriba, y en el primero, de la política, siguiendo a Aguilar Villanueva, como denominación que describe un tipo de administración pública “cada vez más público-privada, público-social, sin los tics gubernamentalistas del pasado frente a cualquier asunto social o público”, que el mismo autor asocia a un *pluralismo político* [que] *deviene pluralidad de políticas* (las cursivas son mías). Este es el estilo de la democracia, de las sociedades abiertas” (Aguilar Villanueva, 1994, p. 33).

Ahora bien, que una política orientada hacia objetivos de interés o beneficio público involucre la participación ciudadana en la definición de objetivos, instrumentos y acciones de política, admita en su implementación y evaluación la participación de otros actores sociales diferentes del personal de la administración pública y requiera en su proceso información, deliberación, concertación, corresponsabilidad y en algún momento cogestión, sumado esto a la obligación normativa de darle cumplimiento al principio de publicidad de la función pública⁴ –según el cual las autoridades deben dar a conocer “al público y a los interesados en forma sistemática y permanente” todos sus actos, contratos y resoluciones–, son dos condiciones que, para garantizar que este tipo de política tenga el resultado esperado tanto en su formulación como en su ejecución, suponen un tipo de comunicación que se exprese en acciones tangibles y concretas y no solo discursivas. Esto quiere decir que estamos ante lo que el filósofo alemán Jürgen Habermas, siguiendo al filósofo británico J.L. Austin, define como acción comunicativa⁵.

La construcción de política pública, pues, además de acción política, es acción comunicativa. Una acción comunicativa en dos dimensiones igualmente importantes y significativas: i) como mecanismo que da cumplimiento, pero, sobre todo, amplía y le imprime dinámica y potencia al principio de publicidad –que siempre puede ser restringida a un acto formal de publicación en un medio oficial– porque cuando se concreta en información suficiente, accesible, veraz, transparente, incluyente y oportuna documenta y enriquece un ejercicio deliberativo amplio que valida los temas y les abre espacio preponderante en la agenda pública, con lo cual contribuye a darles visibilidad y a la confrontación de argumentos, enfoques e interpretaciones. En otras palabras, una interlocución que se da en la conversación pública de carácter informativo, consultivo o deliberativo, cuyos escenarios naturales son el hemiciclo legislativo y los espacios de participación previstos en la Constitución Política, pero que se hace extensiva a escenarios y foros presenciales y virtuales especializados que promueve la sociedad civil y a los medios de comunicación tradicionales y no tradicionales, incluidos, por supuesto, los que han emergido con el apareamiento y consolidación de las tecnologías de información y comunicación. Es lo que podemos denominar componente social amplio de la construcción de política pública como acción comunicativa; y ii) como mecanismo ya no restringido a un alcance consultivo sino ejercicio pleno de comunicación, pues, en tanto que escenario de interlocución directa que admite acuerdos, consensos y compromisos vinculantes, ordena y le imprime carácter a la participación ciudadana, que, en cuanto acción

4 En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 3).

5 A esta clase de interacciones, en que todos los participantes armonizan entre sí sus planes individuales de acción y persiguen, por ende, sin reserva alguna sus fines ilocucionarios [hacer diciendo algo], es a la que llama [el filósofo británico J.L. Austin] acción comunicativa (Habermas, 2003, p. 376).



comunicativa también, se caracteriza por ser un tipo de diálogo entre actores diferentes y diversos, cuyo propósito explícito es lograr algún tipo de consecuencia que beneficie total o parcialmente los objetivos de los intervinientes.

Dada la naturaleza comunicacional y no de ciencia política de esta reflexión, no se trata aquí de profundizar, ni mucho menos arriesgar hipótesis, en el debate sobre la teoría de la política pública, sino de exponer algunas ideas sobre la caracterización y funcionamiento del proceso de construcción de política pública como acción comunicativa. Por esta razón, me interesa retomar y tal vez subrayar tres relaciones –que quizás se podrían plantear en algún momento como tensiones– ampliamente estudiadas y desarrolladas por diversos autores especialistas en el tema, que desde mi punto de vista son pertinentes y le dan alcance a la reflexión sobre el vínculo comunicación-política pública: qué va de una política de gobierno a una política pública, cómo se conectan política pública y gobernanza, y qué relación hay entre comunicación y participación.

La primera de estas relaciones tiene que ver con la distinción, en este caso clara tensión pues está determinada por restricciones y limitaciones de alcance, entre lo que se entiende por política pública y lo que cabe con mayor exactitud en la denominación política de gobierno; es decir, si todo acto mediante el cual el gobierno toma decisiones e imparte directrices sobre algún asunto, o que, en tanto acción de gobierno, involucra y afecta intereses de algún sector o de la sociedad en su conjunto, constituye o puede ser considerado política pública. Al respecto, Rodolfo Canto Sáenz –doctor en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de México y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Iberoamericana–, cita a Luis Fernando Aguilar Villanueva, cuando este advierte que para él no toda política gubernamental es política pública:

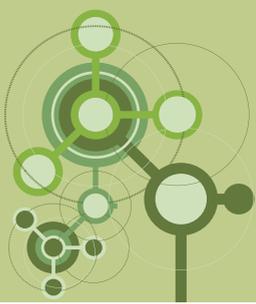
Aguilar (1994) propone un gobierno por políticas públicas: “Gobernar de acuerdo con política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de los contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes. Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental (Canto Sáenz, 2010, p. 155).

Aguilar Villanueva, entonces, traza la línea divisoria entre ambos conceptos: “Lo gubernamental, dice, es público pero lo público trasciende a lo gubernamental” (1994, p. 33). Canto Sáenz, por su parte, ofrece una perspectiva cuyo matiz no es menor, pues refiere directamente al rasgo participativo que Aguilar Villanueva identifica como característico del tipo de política que propone para gobernar, cuando afirma que, si bien toda política gubernamental puede ser considerada política pública, hay cuestiones de gobierno en las que la participación ciudadana es de suyo restringida o está reservada a representantes electos como la política fiscal o la política exterior, o la monetaria, o la de defensa (Canto Sáenz, 2010). Así que el factor diferencial en esta relación, que por obvias razones de presión social escala con facilidad al nivel de tensión, es la mayor o menor participación ciudadana tanto en la formulación como en la implementación de la política.

En nuestro caso, el Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicación colombiano adopta también este planteamiento cuando cita a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para definir lo que entiende por política de gobierno:

Una política gubernamental es una decisión determinada por el gobierno para (i) abordar los desafíos socioeconómicos en un país (o en el caso de la política exterior, en las relaciones del país con otros países) y por lo general también decisiones sobre (ii) cómo se abordarán estos desafíos. Las políticas son los principales instrumentos de los gobiernos para orientar la acción, y por lo general se expresan en leyes/reglamentos, declaraciones o directrices oficiales de políticas e instituciones que luego dan lugar a programas e iniciativas específicas financiadas y/o conducidas por organizaciones gubernamentales para hacer frente a estos desafíos (OCDE, 2012)⁶.

⁶ Disponible en: <https://minciencias.gov.co/glosario/politica-publica-o-estado>. Acceso en: 18 mar. 2024.



Y, como desarrollo de esta definición, incorpora también el factor de la colaboración gobierno-sociedad como rasgo característico de la política pública, al adoptar la definición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

La Política Pública es producto de la interacción gobierno-sociedad, una obra coproducida por el poder público y el público ciudadano que genera un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente. La Política Pública está compuesta de acciones intencionales, por cuanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público; así mismo sus acciones son causales, por cuanto son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema (PNUD, 2012).

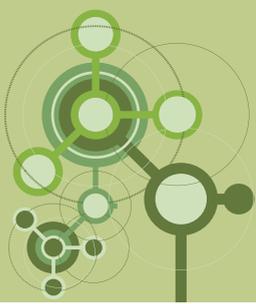
Lo importante aquí, con independencia de si pueda ser denominada pública o se plantee como de gobierno, es que la mirada se concentra en ese tipo de política que, además de versar sobre asuntos de interés y beneficio colectivo, es resultado de una interacción entre el gobierno y la sociedad mediante alguna forma de participación ciudadana:

En tanto proceso de decisión y no solo acto decisorio gubernamental independiente, la PP es producto de la interacción gobierno-sociedad, un producto compartido entre el poder público y el público ciudadano según diversas formas y grados de interlocución e influencia. Es pública y no solo gubernamental (Aguilar Villanueva, 2010, p. 32).

La segunda relación que me interesa subrayar como consecuencia de la primera, y que, sin serlo particularmente, puede convertirse en tensión cuando alguna de las dos partes, la de quien participa o la de quien gobierna, no tiene claro su alcance o falla en la interlocución, establece el vínculo imprescindible entre participación ciudadana y gobernanza, en lo que esta tiene, también, cuando es democrática y de carácter colaborativo, de acción comunicativa que le da voz en el ejercicio del gobierno a organizaciones sociales y ciudadanos independientes, mediante un complejo modelo de conversación colectiva que demanda metodologías creativas y eficaces que garanticen resultados. Aguilar Villanueva argumenta que la disminución de la capacidad de gobernar en un contexto de democracia y liberalización económica de alcance global ha aumentado la independencia política de la sociedad, con la consecuente extensión de la voluntad de los ciudadanos de participar e influir en la definición y gestión de los asuntos públicos, lo que le da origen a lo que el autor define como “una poderosa expansión de la esfera pública que el gobierno ya no acota ni controla” (2010, p. 58) y le da cuerpo y sustentación a la idea de gobernanza:

La “nueva gobernanza” es descrita como un cambio del modo jerárquico de gobernar mediante mando y control hacia uno más descentralizado, horizontal, interdependiente, relacional, interactivo, participativo, en red, en el que los actores públicos y privados, gubernamentales y sociales, practican formas de diálogo y negociación para ajustar sus intereses, conciliar sus diferencias y acordar los objetivos y futuros preferidos de la sociedad, que serán el marco de referencia para elaborar las políticas, prestar los servicios públicos de beneficio social y decidir proyectos de inversión cruciales para la viabilidad y la prosperidad de la sociedad (Aguilar Villanueva, 2010, p. 58).

La docente e investigadora colombiana de la Corporación Universitaria Minuto de Dios (Uniminuto), Olga Beatriz Gutiérrez, llena de contenido la expresión “nueva gobernanza” utilizada por Aguilar Villanueva, cuando se refiere al componente comunicacional de la colaboración entre gobierno y sociedad: “La función de la comunicación en la construcción de política pública, dice, es contribuir a que sea posible la gobernanza colaborativa”, pues “no se puede ejercer el gobierno sin hacerlo colaborativamente. Problemas complejos, multicausales, necesitan de la participación de múltiples actores” (Olga Beatriz Gutiérrez, conversación personal, 14 de marzo de 2024). Enfoque que respalda, poniendo el acento en la dimensión deliberativa de esta forma de entender la acción de gobernar, Xabier Barandiaran Irastorza, licenciado en Sociología y Ciencias Políticas, en artículo publicado en 2022 por la revista *Stanford Social Innovation Review* en español del Instituto Tecnológico de Monterrey, a propósito del programa *Etorkizuna Eraikiz* (construyendo futuro) que practica la gobernanza colaborativa en



el país vasco, al referirse a este tipo de gobernanza como “el proceso de deliberación y acción compartida que vincula a las instituciones públicas, a la sociedad organizada y a la sociedad civil con el objetivo de fortalecer el ecosistema de políticas públicas”, lo que en su criterio “construye un espacio público compartido, a través de generar capital social y una nueva cultura política” (Barandiaran Irastorza, 2022).

La doctora en política pública e investigadora de la Universidad Autónoma de Nuevo León, también de Monterrey, María Teresa Villarreal Martínez, insiste, por su parte, en que en este campo el factor diferencial es la participación ciudadana “porque constituye un elemento fundamental y condición de posibilidad para la gobernanza democrática, y puede llegar a constituir un mecanismo para el empoderamiento social” (Villarreal Martínez, 2009, p. 31). Finalmente, en este rápido, subjetivo e incompleto recuento de planteamientos de expertos en el tema, la doctora María Victoria Whittingham Munévar, investigadora colombiana en política pública, propone una definición amplia de la idea de gobernanza, rica en matices y posibilidades, que además evoca en forma y contenido el enfoque gobierno por políticas públicas de Aguilar Villanueva:

Gobernanza es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad (Whittingham Munévar, 2010).

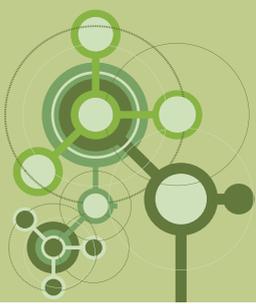
La conclusión al examinar estas dos primeras relaciones, como diría un detective perspicaz, es que todo apunta a que la nuez del asunto está en la idea de participación, lo cual sugiere, para abordar la tercera relación, comunicación-participación, una rápida revisión de lo que se entiende por participación ciudadana, y también, seguramente, de lo que supone e implica la participación en general, como categoría amplia.

María Teresa Villarreal Martínez referencia a la investigadora chilena especialista internacional en temas de participación ciudadana, control social y lo público no estatal, Nuria Cunill Grau, quien distingue cuatro formas de participación en el espacio público: la participación social, la participación comunitaria, la participación política y la participación ciudadana. En el primer caso, el de la participación social, Cunill se refiere a la participación del individuo en organizaciones sociales, dejando claro que aquí la interlocución no es con el Estado, sino con otros actores sociales. En dirección parecida establece que la participación comunitaria se refiere al involucramiento de los individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad, caso en el cual el interlocutor no necesariamente es el Estado, aunque lo que se espera de él es apoyo asistencial. Y con respecto a la participación política apunta que está mediada por los mecanismos de la representación política. Cunill define la participación ciudadana como:

aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas (Villarreal Martínez, 2009, p. 32).

Contacto este que en Colombia –que según la Constitución Política es una democracia participativa y pluralista–, se produce mediante una interlocución productiva entre ciudadanía y gobierno con reglas del juego claramente establecidas:

Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará (Art. 103 Constitución Política).



La participación ciudadana, sin embargo, aunque suene o parezca contradictorio, como la participación política, también está inevitablemente mediada por la representación. Se trata de una acción comunicativa en la que intervienen, para ponerlo en los términos de J.L Austin⁷ retomados por Habermas (2003: 376s) tanto actos *locucionarios* (discurso) como *ilocucionarios* (argumentación, debate) y *perlocucionarios* (negociación, concertación), en una conversación entre múltiples actores con igual derecho a que sus argumentos sean escuchados y tenidos en cuenta. Pero al mismo tiempo es un proceso en el que la participación personal y directa de cada ciudadano, con voz y nombre propios, solo es posible real y tangible en unidades territoriales y poblacionales muy pequeñas. Y aún en estos casos la figura del *participare* (lat. tomar parte en algo) en sí misma tiende a ser más teórica que real, pues no todos tienen la misma disposición ni capacidad para intervenir personalmente y es inevitable que surjan y se destaquen voces con credibilidad, legitimidad y respaldo que hablan a nombre del colectivo y de los que no se sienten con capacidad discursiva y argumentativa para debatir en público, pero en privado le expresan a aquel en quien confían sus ideas, puntos de vista e intereses con la expectativa de que sepa plantearlos y defenderlos; lo que, por lo menos en la estructura de esta conversación como acción comunicativa, le da forma a la figura de la vocería o representación. La misma Constitución Política prevé y establece el mecanismo democrático de la representación para la participación ciudadana:

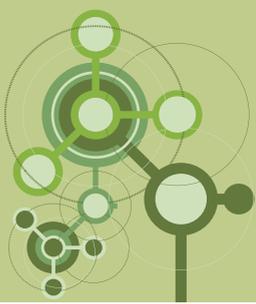
El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan (Art. 103 Constitución Política).

La literatura sobre participación ciudadana es tanto o si se quiere más extensa que la literatura sobre política pública y gobernanza, lo cual, solamente para inducir el tema, plantea un difícil camino de exploración con infinidad de acentos, distinciones, rasgos característicos, condiciones de contexto y enfoques, que, una vez más, imponen grandes limitaciones y acotan el alcance de esta reflexión que pretende centrarse de manera concreta y específica en la relación comunicación-política pública. Sin embargo, para subrayar un solo aspecto que es la transversalidad de la participación del ciudadano en la gestión pública, cuestión fundamental si estamos refiriéndonos a la dimensión comunicativa de un estilo de gobernanza que busca establecer una conversación permanente, formalmente establecida y con consecuencias, orientada hacia la concertación, la corresponsabilidad y en casos específicos la cogestión de ciertos asuntos públicos de interés colectivo, vale la pena mencionar la definición adoptada por la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, reunida en Lisboa, Portugal, en junio de 2009 y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en Estoril, también Portugal, en noviembre del mismo año:

La participación ciudadana en la gestión pública debe ser un elemento transversal y continuo en la actuación de los poderes públicos, que velarán para que pueda ser ejercida a lo largo del proceso de formación de las políticas públicas, los programas sociales y los servicios públicos (Capítulo segundo 'Participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas', numeral 11 'Participación ciudadana como elemento transversal y continuo de las políticas públicas' (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009).

Queda claro, pues, que una concepción de gobierno de este tipo, que incorpora formalmente la participación y la colaboración ciudadanas, es característica de modelos de democracia fundada en la colaboración armónica entre Estado y ciudadanía, puesto que como afirma María Teresa Villarreal:

⁷ Según J.L. Austin, *la locución* es lo que se dijo y quiso decir, *la ilocución* se refiere a lo que se hizo y *la perlocución* es lo que sucedió como resultado.

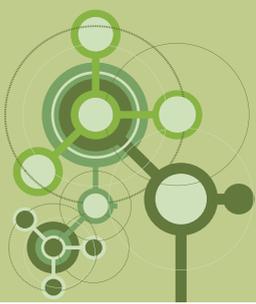


Desarrollar políticas públicas enfocadas a la participación, o bien, plantear la participación ciudadana como eje transversal que atraviesa todo el ejercicio gubernativo no es tan sólo un asunto de técnica y eficiencia administrativa, sino sobre todo una cuestión ligada a un proyecto político y a una visión de sociedad (Villarreal Martínez, 2009, p. 38).

Convergen estas tres relaciones, política de gobierno/política pública, política pública/gobernanza colaborativa y comunicación/participación ciudadana, como condiciones *sine qua non* en el vínculo comunicación pública/política pública, desde una comprensión que, siguiendo a la filósofa y socióloga argentina Nora Rabotnikof, entiende que lo público es aquello “de interés o utilidad común a todos, lo que atañe al colectivo, lo que concierne a la comunidad” (2008, p. 38). Y esta convergencia, finalmente, es el contexto generatriz de un tipo de acción comunicativa inherente a la construcción de política pública, en un marco de gobernanza colaborativa y con el eje transversal de la participación ciudadana. Como ejercicio pleno de comunicación (su otra función se concentra en la gestión informativa y del debate público en aplicación del principio de publicidad), esta acción comunicativa se orienta a facilitar un escenario de interlocución que admita acuerdos, consensos y compromisos, y propicie el diálogo entre actores diferentes, diversos y plurales, con el propósito explícito de lograr un resultado en el que puedan reconocerse todos los intervinientes. Ello requiere estrategias comunicativas para el debate y la negociación que faciliten y garanticen una conversación con suficiente información de calidad, espacio para la consulta, deliberación incluyente, mecanismos de concertación, e incluso, en el nivel de ejecución, instancias de interlocución para la coordinación de compromisos corresponsables y eventuales mecanismos de cogestión. En otras palabras, la construcción de política pública demanda una acción comunicativa caracterizada por una horizontalidad real en la interlocución directa, efectiva en su proceso, resultados y consecuencias, incluyente y con apertura sin restricciones al debate público y a la participación amplia de los ciudadanos en escenarios tales como medios de comunicación, redes sociales o foros académicos, especializados, sectoriales o políticos.

La primera condición, entonces, para que sea posible la participación con respeto a esa característica de horizontalidad, que como se ha dicho está en la esencia misma de esta acción comunicativa, es que quienes se sientan a la mesa para participar, con voz propia o representando a otros que delegaron en ellos la responsabilidad de ser voceros de sus argumentos e intereses, lo hagan en igualdad de condiciones, con el mismo acceso a la palabra y la misma posibilidad de incidir en la decisión. Es el efecto que, según la leyenda artúrica, buscaba el mítico rey para que sus caballeros conversaran en condiciones de igualdad, proponiendo un gesto de reconocimiento por parte de la autoridad a la posibilidad de intervención de cualquiera de los participantes en igualdad de condiciones, al cambiar la relación vertical de poder trono/corte por una relación de escucha, empoderamiento y respeto por la palabra del otro, representada y puesta en escena alrededor de una mesa en forma de tabla redonda, evocación, quizás, toda especulación es posible, de la figura milenaria del concejo de ancianos deliberando en círculo alrededor del fuego para discernir y asumir de manera colectiva, aunque con respeto y acatamiento a una figura de autoridad, decisiones importantes para la comunidad. La figura es harto elocuente, pues siendo claro en un punto de la mesa el lugar de quien preside, coordina y en algún momento debe asumir la responsabilidad de la decisión, salvo, por supuesto, cuando el acuerdo previo es llegar a una decisión concertada, el gesto deja de tener un carácter meramente simbólico cuando propicia una conversación productiva, de alcance consultivo o vinculante. Esto es lo que llamo “efecto tabla redonda”.

Perdida en la bruma de la leyenda la norma de protocolo del estilo de conversación de Arturo con sus caballeros, se especula sobre la cantidad de asientos en la mesa y se habla de que esta podía expandirse para ampliar la participación cuanto se considerara necesario. Lo interesante en nuestros tiempos es que esa ampliación no tiene limitación de copresencia física respetando el principio de horizontalidad, sino que puede expandirse con alcance indefinido, en la deliberación pública a través de los medios de comunicación que siguen apelando a cierto nivel de representatividad según rol, especialización, autoridad académica o condición de editorialista o columnista, y después, como proyección del principio de participación ciudadana, en las redes sociales donde cualquiera puede intervenir, y hacer oír su voz o por lo menos sumarla a tendencias de expresión del sentir colectivo, con la salvedad de la pertinente preocupación por las zonas grises y preguntas con respecto



a esta pretendida democratización de la opinión pública. Es, en mi criterio, la mejor metáfora que ilustra la dimensión y el alcance que la comunicación pública puede y debe aportarle a la construcción de política pública: crear condiciones propicias, desde la comunicación, para que sean posibles la intervención, argumentación y posibilidad de incidencia de todos y cada uno de los que se sientan alrededor de la mesa.

REFERENCIAS

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. Estudio introductorio. *In: VILLANUEVA, Luis Aguilar (Org.). El estudio de las políticas públicas.* Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 1992. p.15-74.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. Introducción. *In: VILLANUEVA, Luis Aguilar (Org.). Política Pública.* Ciudad de México: Biblioteca Básica de Administración Pública: Siglo Veintiuno Editores, 2010. p.17-60.

BARANDIARAN IRASTORZA, Xabier. Los retos de la gobernanza colaborativa. *Stanford Innovation Review*, Stanford, 2022. Disponible em: <https://ssires.tec.mx/es/noticia/los-retos-de-la-gobernanza-colaborativa>. Acceso em: 29 mar. 2024.

CANTO SÁENZ, Rodolfo. Políticas públicas: más allá del pluralismo y la participación ciudadana. *Gestión y Política Pública*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), v.9, n.2, p.231-255, 2000.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). *Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública.* *In: CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE MINISTROS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y REFORMA DEL ESTADO*, 11., 2009, Lisboa. *Conferência [...]*. Lisboa: CLAD, 2009. Disponible em: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>. Acceso em: 10 abr. 2023.

RABOTNIKOF, Nora, Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas, *Iconos*, Revista de Ciencias Sociales, núm 32, septiembre, 2008, pp. 37-48, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador

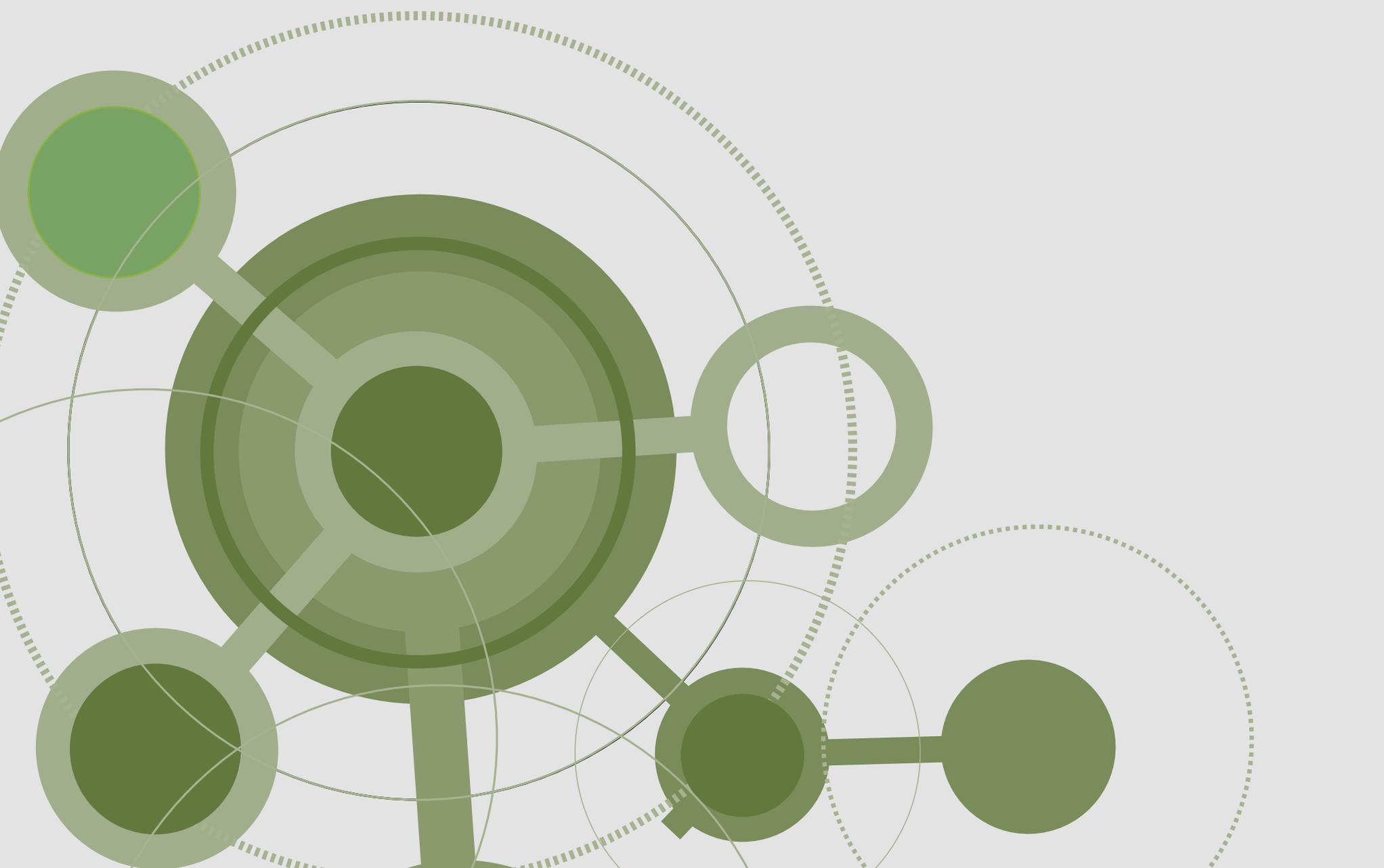
HABERMAS, Jürgen. *Teoría de acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social*, 4a ed, Taurus Humanidades, México, 2003

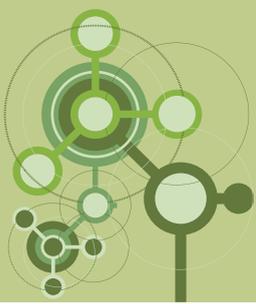
VILLARREAL MARTÍNEZ, María Teresa. Participación ciudadana y políticas públicas. *In: FERNÁNDEZ GUAJARDO, Patricia Teresa et al. Décimo Certamen de Ensayo Político*, Ciudad de México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León, 2009. p.31-48.

WHITTINGHAM MUNÉVAR, María Victoria. ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?, *RAI, Revista Análisis Internacional*, [s.l.], n. 2, 2010. Disponible em: <https://ulibros.com/rai-revista-analisis-internacional-no-2-l4d46.html>. Acceso em: 1 abr. 2024.

Artículo recibido el 14.05.2024 y aprobado el 11.07.2024.

ESPAÇO ABERTO





Brasileiros no exterior: percepções sobre suas características e seus comportamentos

Brazilians abroad: perceptions about their characteristics and their behaviors

Brasileños en el exterior: percepciones sobre su características y sus comportamientos



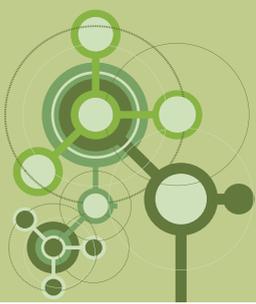
Camila Escudero

- Doutora em Comunicação Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Universidade Metodista de São Paulo (UMESP);



Otávio Ávila

- Doutor em Comunicação Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ);
- Pesquisador associado do grupo Diaspotics: Migrações Transnacionais e Comunicação Intercultural;
- Assistente de pesquisa do projeto Plataforma de Dados Brasileiros no Exterior.
- E-mail: otavioczav@gmail.com



RESUMO

O objetivo deste trabalho é verificar a percepção dos brasileiros em relação às características, comportamentos e formas de vida da população brasileira que vive no exterior. Procuramos identificar nível de conhecimento, fontes de informação, referências e estereótipos construídos. Foi realizada pesquisa de opinião pública não probabilística, com aplicação de questionário. Destacamos que a ideia que se constrói simbolicamente do emigrante brasileiro está ligada à questão da origem comum e ao binômio espaço-tempo, essencial à perspectiva migratória. Porém, a percepção do grupo se edifica em um ambiente comunicacional composto por constructos mentais anteriores, não necessariamente de acordo com a realidade envolvida.

PALAVRAS-CHAVE: BRASILEIROS NO EXTERIOR • OPINIÃO PÚBLICA • ESTEREÓTIPOS SOCIAIS • COMUNICAÇÃO SOCIAL.

ABSTRACT

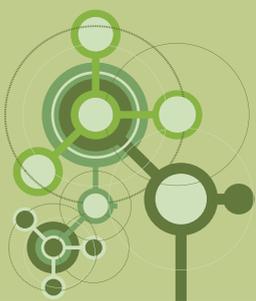
This study aimed to evaluate the perception of Brazilian people about the characteristics, behaviors, and ways of life of the Brazilian population living abroad. We tried to identify the level of knowledge, sources of information, references, and constructed stereotypes. A non-probabilistic public opinion survey was produced, with the application of questionnaire. We highlight that the symbolically idea constructed of Brazilian emigrants is related to the issue of common origin and the space-time binomial, essential to the migratory perspective. However, the group's perception is built in a communicational environment composed of previous mental constructs that fail to necessarily follow the involved reality.

KEYWORDS: BRAZILIANS ABROAD • PUBLIC OPINION • SOCIAL STEREOTYPES • SOCIAL COMMUNICATION.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es identificar la percepción de los brasileños sobre las características, comportamientos y modos de vida de la población brasileña residente en el exterior. Se pretende identificar el nivel de conocimiento, las fuentes de información, las referencias y los estereotipos construidos. Se realizó una encuesta de opinión pública no probabilística, con la aplicación de un cuestionario. Destaca que la idea que se construye simbólicamente del emigrante brasileño está relacionada con la cuestión del origen común y el binomio espacio-tiempo, esenciales a la perspectiva migratoria. Sin embargo, la percepción del grupo se construye en un ambiente comunicacional que se compone de construcciones mentales previas, no necesariamente acordes a la realidad involucrada.

PALABRAS CLAVE: BRASILEÑOS EN EL EXTERIOR • OPINIÓN PÚBLICA • ESTEREOTIPOS SOCIALES • COMUNICACIÓN SOCIAL..



INTRODUÇÃO

Uma pesquisa sobre percepção da realidade migratória (Ipsos, 2019) revelou como o conhecimento das pessoas no que se refere a questões migratórias pode ser superdimensionado, não corresponder à realidade, ou até mesmo se tratar de uma temática desconhecida. No Brasil, estima-se a existência de muitos estereótipos sociais relacionados aos migrantes internacionais, especificamente no caso de brasileiros que vão viver no exterior (emigrantes); e diversos fatores discutidos em estudos anteriores (Escudero, 2020 e 2023) podem contribuir para uma ideia negativa dessa população, entre eles: (1) legislações restritivas adotadas por países do Norte Global para a entrada de migrantes, inclusive brasileiros; (2) políticas públicas escassas para essa população e precariedade de dados oficiais; (3) campanhas nacionalistas e ufanistas implantadas ao longo da história brasileira²; (4) discursos midiáticos sensacionalistas; (5) questão latente do tráfico humano e exploração sexual; (6) circulação de um “imaginário de glamour” envolvendo esportistas e celebridades, bem como casos de sucesso financeiros.

De acordo com estimativas do Ministério das Relações Exteriores (2021), o número de brasileiros que viviam no exterior, em 2020, era de 4,2 milhões de pessoas contra 1,3 milhão de imigrantes internacionais fixados no Brasil, no mesmo ano, sendo este último número do Observatório das Migrações Internacionais (2021). No entanto, apesar da quantidade de emigrantes ser quase quatro vezes maior que a de imigrantes e o acesso às informações, de maneira geral, ter sido facilitado nos últimos anos – especialmente com a popularização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) – acredita-se na hipótese de que a realidade vivida por essas pessoas ainda é amplamente desconhecida pela opinião pública brasileira, o que favorece a construção de percepções enviesadas, estereótipos sociais e invisibilidade do grupo. “A realidade, seja qual for, só agirá em nós e sobre nós, se vier a ser conhecida. Enquanto dela não dispusermos de alguma representação mental, ela em nada nos influenciará” (Krüger, 2004, p.26).

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho³ é verificar qual a percepção dos brasileiros sobre comportamentos e formas de vida dos brasileiros que moram no exterior. Interessa-nos saber: (1) o nível de conhecimento dos brasileiros referente à realidade de seus conterrâneos que vivem no exterior; (2) como os brasileiros tomam conhecimento da existência e da realidade dessa população; e (3) algumas características, referências e estereótipos construídos pelos brasileiros sobre os emigrantes.

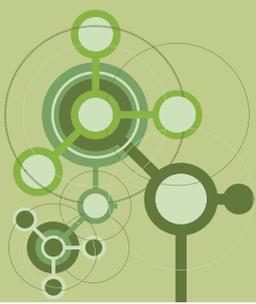
Para isso, foi realizada pesquisa de opinião pública não probabilística via questionário. A partir do estabelecimento de uma seleção amostral não aleatória, foram coletadas 219 respostas de um universo dado por pessoas maiores de 18 anos, de ambos os sexos, com faixa de renda não determinada, residentes no Estado de São Paulo.

A OPINIÃO PÚBLICA: INFORMAÇÃO, PERCEPÇÕES E CONSTRUÇÃO DE ESTEREÓTIPOS SOCIAIS E O CONTEXTO MIGRATÓRIO

A ideia de opinião pública está diretamente relacionada à construção de vínculos simbólicos entre determinados grupos, os chamados públicos que, rigorosamente, precisam ter entre si laços específicos que os caracterizem com objetivos comuns, amplo acesso à informação e a possibilidade de debate. Ambientes com baixo nível de liberdade de expressão, informação ou debates, por exemplo territórios ditatoriais ou autocráticos, impelem ao silêncio entre pessoas, impedindo a construção de vínculos.

² Costumam ser lembrados até os dias de hoje, slogans como “Brasil: Ame-o ou deixe-o” ou “Quem não vive para servir ao Brasil, não serve para viver no Brasil”, implantadas pelo governo Médici (1969–1974) e divulgadas amplamente no território brasileiro.

³ Este artigo faz parte de uma pesquisa maior, intitulada *Brasileiros no exterior: As redes de comunicação na identificação do perfil, condições de vida, formas de organização e de construção das identidades*. Os autores agradecem ao professor livre-docente Luiz Alberto de Farias por todo apoio nas indicações e no desenho dos recursos teórico-metodológicos utilizados sobre o conceito de Opinião Pública.



De outro modo, a contemporaneidade nos traz ambientes de amplo acesso à informação, todavia mediados pela construção de *bolhas* e *filtros* (Pariser, 2012) gerenciados por algoritmos controlados por plataformas digitais – as chamadas *big techs* – que determinam o fluxo de acesso e, por conseguinte, de predisposição em relação a algumas notícias, diminuindo o franco e amplo debate e levando à busca e ao encontro de *comfort news*, ou seja, reforçando o viés de confirmação (Farias; Nassar; Cardoso, 2020).

Esse cenário de construção de opinião vai na contramão do conceito teórico de opinião pública, por mais controverso que seja, pois vem sendo construído a partir de influências de ordem histórica e social, no pensamento epistemológico de seus diferentes autores. Podemos dizer que

A opinião se forma diante do acesso a informações [...] seu processamento e geração de um código de entendimento definido a partir de lentes próprias a cada pessoa, gerando enunciação e possível embate-encontro com outras opiniões, chegando ao consenso.

Para entender a opinião pública, é necessária a composição de dados de pesquisa [...], mas também e fortemente a observância do trajeto histórico de um dado lugar, suas características comportamentais, afetivas, históricas, demográficas e o modo como se colocou diante do olhar do público [...] o fato a ser avaliado (Farias, 2019, p.43).

É exatamente nesse pré-filtro gerado por predisposições coletivas não debatidas, mas impostas pela oferta abundante, direcionada e expressada – as bolhas se criam a partir da auto exposição e são utilizadas como marcador de oferta de informação, em ritmo acelerado, gerando consequente agendamento – que se gera a distorção e o conceito preliminar a um tema.

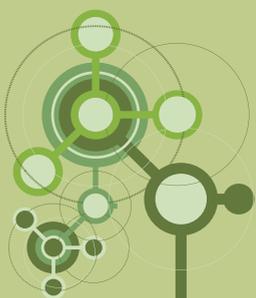
No caso dos migrantes, não seria diferente: depende de origens envolvidas e do espaço-tempo ocupado por processos de deslocamento e fixação territorial. A ideia do que chega, ou do que sai, vai depender de constructos mentais anteriores à análise do fato, porém esses modelos podem ser perfeitamente desenhados por informações previamente estabelecidas, provindas de imposições informativas, e, conseqüentemente, atingir o conforto informativo/opinativo.

Assim, são formados, em motocontínuo, olhares e imagens acerca do que são essas populações migrantes. Se o Brasil se voltou à recepção de imigrantes no século XX, especialmente de origens europeia, árabe e japonesa, muito pela pretensão política de modelar uma racialidade, não se pode dizer o mesmo para o aspecto de emigração de brasileiros, movida por razões de foro pessoal, mesmo que estimuladas por questões econômico-sociais de determinados períodos. À tais olhares e imagens do que sejam essas populações migrantes, consideramos, aqui, como estereótipos sociais:

a crença coletivamente compartilhada acerca de algum atributo, característica ou traço psicológico, moral ou físico atribuído extensivamente a um grupo humano, formado mediante a aplicação de um ou mais critérios, como por exemplo, idade, sexo, inteligência, moralidade, profissão, estado civil, escolaridade, formação política e filiação religiosa (Krüger, 2004, p.36-37).

Portanto, aos que deixam o seu território caberá, por natural, um olhar estereotipado. Esse olhar não é necessariamente positivo ou negativo, mas decorrente de filtros pessoais e, acima de tudo, do significado que lhe dará a opinião pública. Destaca-se o olhar de Lippmann sobre a capacidade humana de entender o todo:

Cada um de nós vive e trabalha numa pequena parte da superfície da Terra, move-se num pequeno círculo, e dessas coisas familiares conhece somente algumas intimamente. Das ocorrências públicas que têm largos efeitos vemos, na melhor das hipóteses, somente uma fase e um aspecto. Isso é tão verdade para os eminentes bem-informados que rascunham tratados, fazem leis e dão ordens, como para aqueles para os quais os tratados foram estabelecidos, para quem as leis foram promulgadas, e as ordens foram dadas. Inevitavelmente nossas opiniões cobrem um largo espectro, um longo período de tempo, um número maior de coisas



que podemos diretamente observar. Elas têm, portanto, que ser formadas de pedaços juntados do que outros nos relataram e do que podemos imaginar (Lippmann, 2008, p.83).

Justamente nos modos de relatos que se destacam as representações midiáticas da pessoa migrante. Estudos como Cogo e Badet (2013), Cogo (2006), Escudero (2020; 2023) e Ravanello (2024), entre tantos outros, apontam para uma subvalorização cultural e ideias de pobreza e não-qualificação socioeconômica, nas narrativas produzidas pela mídia brasileira sobre imigrantes originários da América Latina, Caribe e África. No caso específico de brasileiros no exterior, tem-se que

[...] são os jornais e o noticiário cotidiano os grandes responsáveis pelo que podemos chamar de visibilidade mediada sobre os brasileiros no exterior. Isso significa que, por meio das notícias construídas a partir de processos de apropriação e recorte dos fatos, bem como de lógicas relacionadas à midiaticização, expõe-se o ocorrido constituindo um campo simbólico de conhecimento capaz de sustentar estruturas cognitivas e interpretativas sobre tal acontecimento (Escudero, 2023, p.281).

É nesse sentido que se pode ter opinião sobre migrantes – ou qualquer outro perfil ou tema – sem que tenhamos tido, de fato, qualquer contato com essas pessoas, suas realidades, necessidades, ou motivações, amparando-nos apenas em estereótipos e utilizando a experiência emprestada de terceiros. Deve-se ainda considerar que, hoje, no campo midiático, mais forte e frequente do que mídias tradicionais, como televisão, cinema, jornais, revistas etc., há pessoas especializadas em comentar o mundo (seu e dos outros), os chamados influenciadores digitais, que alcançam um alargamento de fronteiras e geram predisposições informacionais, criando ou reforçando estereótipos. Um exemplo nesse sentido é o estudo de Ávila (2022).

O QUE MOSTRAM OS DADOS COLETADOS SOBRE OS BRASILEIROS NO EXTERIOR

O questionário para coleta de informações foi disponibilizado para preenchimento via formulário da plataforma Google, entre os dias 23 de março a 10 de abril de 2023. Foi composto por 26 questões, a maioria de múltipla escolha⁴. O público-alvo da pesquisa eram brasileiros com 18 anos ou mais (estimado em 159 milhões de pessoas)⁵. Ao todo, foram computadas 320 participações⁶ provenientes das diversas unidades federativas do país, mas neste estudo optou-se por trabalhar apenas com o universo de residentes do Estado de São Paulo (cerca de 11 milhões de habitantes nessa faixa etária)⁷, o que fez um total amostral de 219 casos, número decorrente de respostas, durante o período em que o questionário ficou aberto.

Trata-se de uma amostra não probabilística, devido à impossibilidade técnica de realização de sorteio aleatório com os membros do universo. Entretanto, ainda que a metodologia traga limitações para determinar o nível de confiança do estudo, a pesquisa possibilitou um olhar imersivo na percepção dos residentes do Estado de São Paulo acerca dos emigrantes brasileiros.

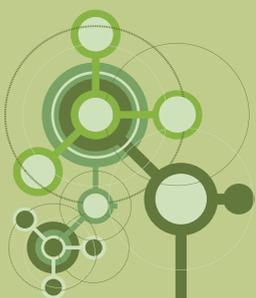
Três questões pretenderam conhecer o perfil dos participantes. Assim, dos 219 respondentes, 66% autodeclaram-se do sexo feminino e 34% do sexo masculino. Em relação à faixa etária (Gráfico 1), 31% têm entre 40 e 50 anos. Já o nível de escolaridade

4 Seu uso foi determinado por apresentar vantagens, como a garantia de anonimato do respondente e a liberdade das pessoas responderem no momento que julgarem conveniente (Gil, 2008). Além disso, o fato de ser aplicado via Google Forms possibilitou atingir um maior número de pessoas, ainda que dispersas geograficamente, e implicou em menores custos com pessoal.

5 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/05/95-da-populacao-acima-de-18-anos-se-diz-heterossexual-estima-ibge-pela-1a-vez.shtml#:~:text=Segundo%20a%20PNS%2C%20em%202019,de%2018%20anos%20no%20pa%C3%ADs>. Acesso em 07 jan. 2023:

6 A divulgação da pesquisa e os pedidos para preenchimento do questionário foram feitos pelos autores deste artigo, a partir de suas redes sociais (virtuais ou não), contando ainda com a colaboração dos integrantes do Grupo de Pesquisa Comunicação para o Desenvolvimento e Opinião Pública (MOB-COM), a quem os autores agradecem imensamente a cooperação.

7 Disponível em: <https://populacao.seade.gov.br/>. Acesso em: 07 jan. 2023.



Outra questão tinha como objetivo conhecer a percepção sobre o número de brasileiros vivendo no exterior (Gráfico 4). 36% dos participantes opinaram acertadamente, optando pela alternativa “De 3,6 milhões a 5 milhões de brasileiros”. Nessa mesma linha perceptiva, a pesquisa quis conhecer quais países os emigrantes brasileiros tinham como destino. Se as estatísticas indicam que os Estados Unidos, Portugal e Paraguai são os países que mais abrigam brasileiros no mundo, a percepção dos participantes mostrou que os Estados Unidos (33% dos respondentes) e Portugal (24% dos respondentes) são lembrados como importantes destinos. Porém, a discrepância se deu com o Paraguai (1%, ou seja, 5 respondentes) e a relevante emigração via fronteira terrestre que liga o Brasil ao país vizinho.

Gráfico 4: Estimativas quantitativas



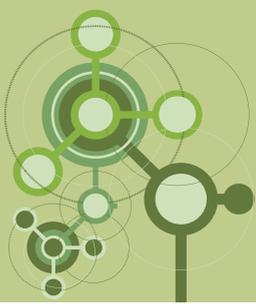
Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação ao principal motivo que leva os brasileiros a residirem em outro país, 54% dos respondentes opinaram por “Melhores oportunidades de trabalho” e 39% escolheram pela “Qualidade de vida”. Acerca do cotidiano dos brasileiros vivendo no exterior, também foi questionado sobre os meios mais utilizados para a manutenção do vínculo afetivo com o Brasil. Podendo optar por mais de uma alternativa, para 190 indivíduos (86%), a opção “Mantendo contato com familiares e amigos que ficaram no Brasil” apareceu mais vezes, seguida de “Acompanhando notícias e informações sobre o Brasil na imprensa brasileira e internacional”, escolhida 102 vezes (47%), e “Acompanhando assuntos, comentários e compartilhamentos nas redes sociais virtuais”, marcada 93 vezes (42%).

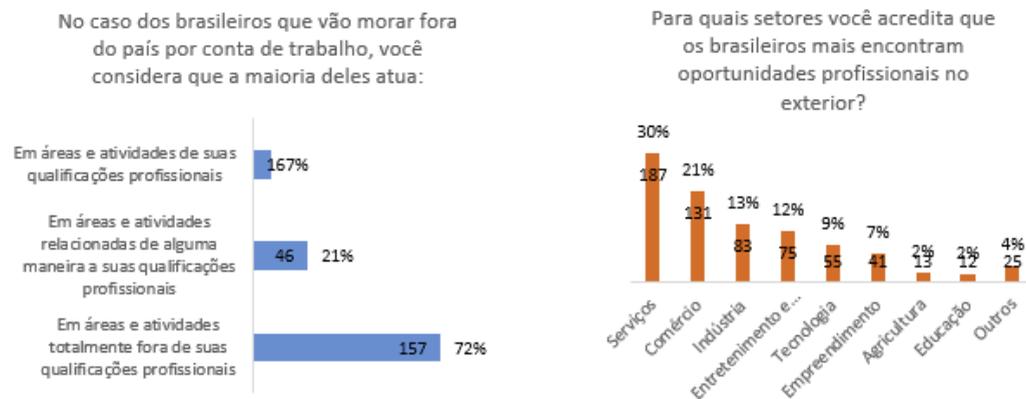
Com relação a documentações e exigências legais para entrada em outros países, foi questionado aos participantes se eles acreditavam que a maioria dos brasileiros migra ao exterior de forma legal ou ilegal. O resultado foi 53% respostas para forma regular e/ou legal e 47% para forma irregular e/ou ilegal. Referente à participação política dessa população, perguntou-se a opinião sobre o fato dos brasileiros que residem no exterior participarem das eleições presidenciais do Brasil, votando em seus países de destino, e 69% afirmaram serem favoráveis ao voto no exterior.

Acerca do preconceito (entendido como toda opinião preconcebida sobre determinado grupo ou pessoa, sem qualquer informação ou razão), foi questionado se os participantes da pesquisa acreditavam que quem reside no exterior passa por situações preconceituosas por ser brasileiro e/ou latino: 94% afirmaram que sim. Também foi respondido se tinham conhecimento da existência de organizações sociais, associações (formais e informais) e igrejas em outros países que prestam assistência e apoio a brasileiros que vivem no exterior e 54% disseram desconhecer.

Quanto ao mercado de trabalho, perguntou-se a percepção sobre as áreas que os brasileiros atuam em outros países (Gráfico 5), e 72% responderam que acreditam ser em áreas totalmente fora das suas qualificações profissionais desenvolvidas no Brasil. Ainda sobre o mesmo tema, os participantes tiveram que opinar a respeito de quais setores os brasileiros encontram mais oportunidades profissionais no exterior (Gráfico 6). 30% responderam o setor de serviços, enquanto 21% optaram pelo comércio.



Gráficos 5 e 6: Atuação profissional



Fonte: Elaborado pelos autores.

A pesquisa também buscou conhecer a frequência com que notícias sobre brasileiros no exterior se fazem presentes no cotidiano dos respondentes. Metade (50%) respondeu que às vezes acompanham, dependendo do assunto, seguidos por 22% de respondentes que afirmaram raramente acompanhar e outros 21% que disseram acompanhar com frequência e sempre que possível. Apenas 3% disseram não ter interesse na temática em questão.

Dando ênfase no conhecimento desses participantes, foi perguntado se eles têm familiares, amigos ou conhecidos residindo no exterior e 91% disseram ter, pelo menos, uma pessoa conhecida. Aos que afirmaram isso, questionou-se se essa(s) pessoa(s) está(ão) presentes em suas redes sociais digitais (Gráfico 7) e 84% afirmaram que sim. Além disso, ainda sobre os familiares, amigos ou conhecidos brasileiros que vivem no exterior, foi perguntado se há o hábito de telefonar, fazer chamadas de vídeo via internet ou mandar áudio via Whatsapp para alguma delas (Gráfico 8) e 21% responderam que faziam esse tipo de contato frequentemente.

Gráfico 7: Redes sociais digitais



Fonte: Elaborado pelos autores.

Gráfico 8: Formas de comunicação



Fonte: Elaborado pelos autores.

Sobre o envio de remessas do exterior para o Brasil, foi perguntado se conheciam brasileiros que enviam dinheiro a familiares e 54% afirmaram não conhecer esse tipo de ação. Quanto ao conhecimento de retornados, ou seja, de brasileiros que moraram no exterior, mas voltaram o Brasil, 77% dos participantes disseram conhecer indivíduos que fizeram isso.

Em relação à imagem do Brasil no exterior, foi questionado qual grupo de pessoas mais contribui para divulgar essa imagem. Ocuparam as primeiras referências da percepção dos participantes, com 68% e 67%, respectivamente, as celebridades e personalidades brasileiras que moram em outros países, assim como as mídias nacionais e estrangeiras por meio das notícias que divulgam.

Por fim, os participantes foram instigados a pensar na sua condição de possível estrangeiro (Gráfico 9). É importante dizer que 35% dos 219 respondentes afirmaram já terem vivido no exterior, e um total de 55% disse que migraria para outro país atualmente, caso tivesse oportunidade (Gráfico 10). No que se refere ao conhecimento de outro país por meio de viagem (trabalho ou turismo), 71% afirmaram já terem realizado viagens para fora do Brasil.

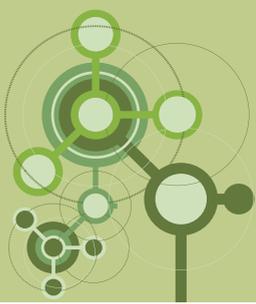
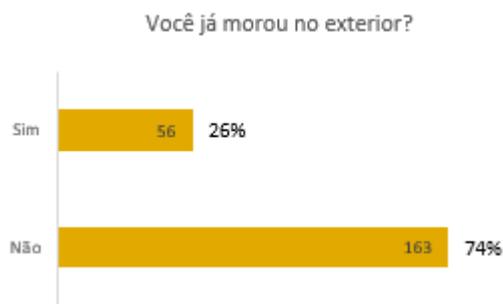
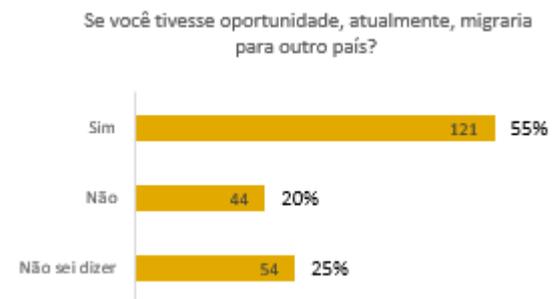


Gráfico 9: Morada no exterior



Fonte: Elaborado pelos autores.

Gráfico 10: Intenção de migrar

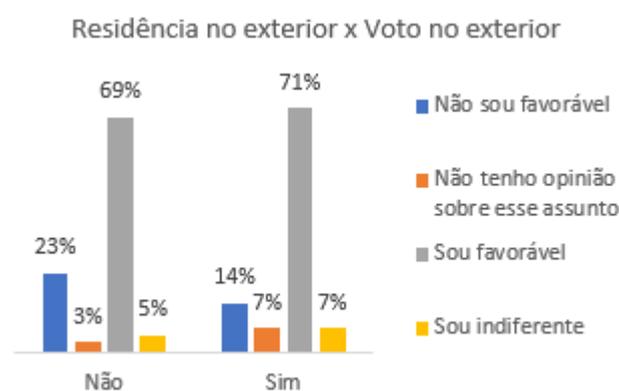


Fonte: Elaborado pelos autores.

CRUZAMENTOS DE DADOS: ALGUMAS PROPOSTAS

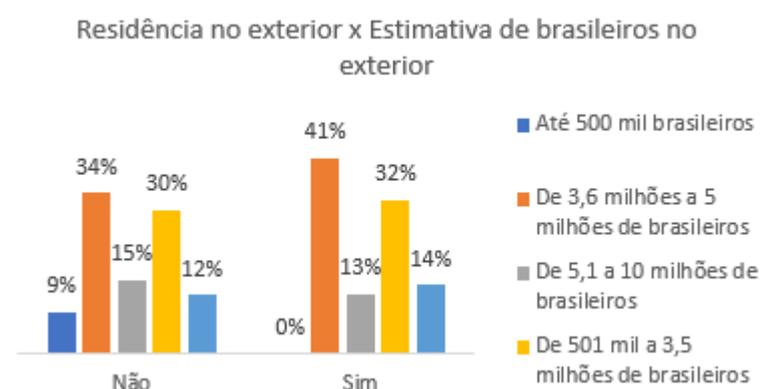
Para compreender a experiência de residência em países estrangeiros, foram cruzados dados a respeito de algumas questões que traduziriam, nesta pesquisa, percepções sobre os estrangeiros, estereotipadas ou não. Uma delas, referente ao voto no exterior (Gráfico 11), indicou ligeiramente que pessoas que residiram fora do Brasil tendem a apoiar mais a participação desses brasileiros nas eleições do país, com 71% contra 69% de respondentes que nunca residiram no exterior. Aumentando essa diferença, a vivência no exterior contribui mais na percepção acertada do número de brasileiros emigrantes: 41% dos respondentes que viveram fora escolheram a opção correta, contra 34% dos respondentes que nunca residiram no exterior (Gráfico 12).

Gráfico 11: Residência no exterior x Voto no exterior

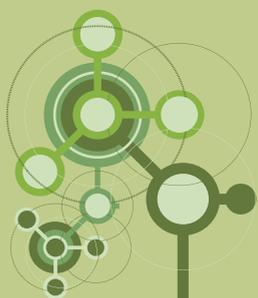


Fonte: Elaborado pelos autores.

Gráfico 12: Residência no exterior x Estimativa de brasileiros no exterior



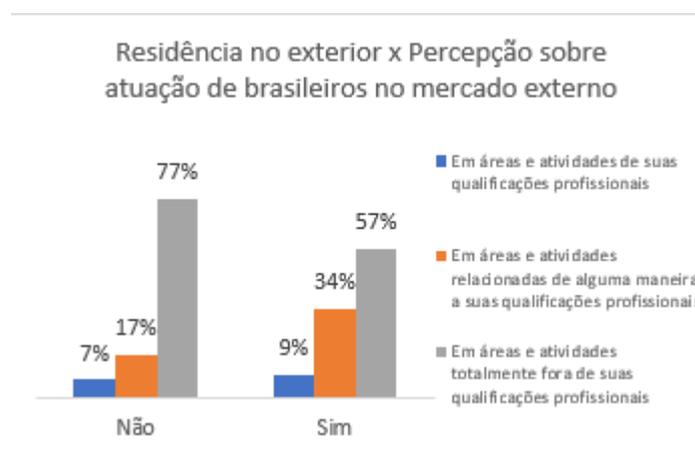
Fonte: Elaborado pelos autores.



A experiência de ter emigrado favoreceu também a diferença na percepção sobre o mercado de trabalho, tópico central na decisão pela migração. A integração ao mercado de trabalho no exterior, nas áreas relacionadas à formação desses emigrantes, manifestou diferença entre os respondentes. Entre os que já residiram no exterior, 43% afirmaram que essa integração se dá via áreas relacionadas a suas formações, enquanto apenas 23% dos respondentes nunca residentes no exterior responderam o mesmo (Gráfico 13).

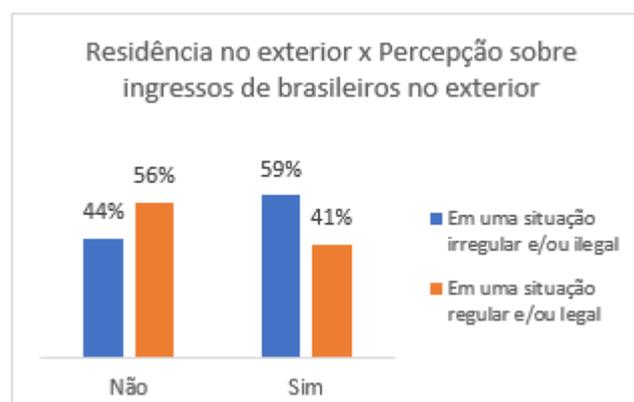
No entanto, quando analisada a percepção sobre a regularidade migratória desses brasileiros no exterior, houve inversão entre aqueles respondentes que já foram migrantes e os que nunca migraram (Gráfico 14). Entre os que já foram, 41% manifestaram percepção sobre a situação regular; e entre os que nunca foram, o número corresponde a 56%.

Gráfico 13: Residência no exterior x Percepção sobre atuação de brasileiros no mercado externo



Fonte: Elaborado pelos autores.

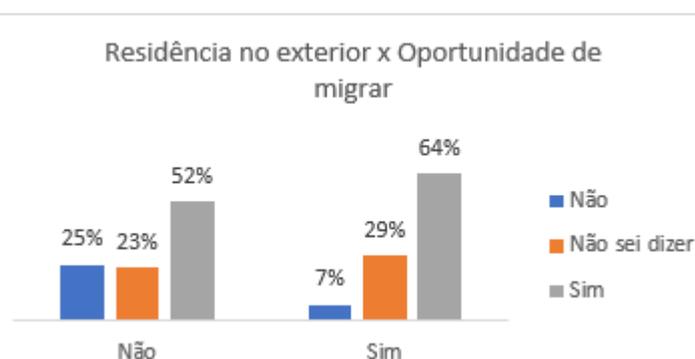
Gráfico 14: Residência no exterior x Percepção sobre ingressos de brasileiros no exterior



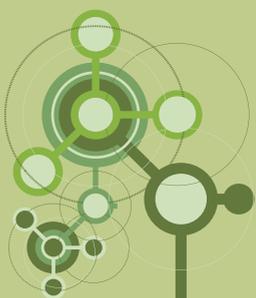
Fonte: Elaborado pelos autores

Quando perguntado se emigrariam atualmente em caso de oportunidade, 64% dos participantes que já residiram no exterior e 52% dos que nunca residiram fora do Brasil afirmaram que sim (Gráfico 15).

Gráfico 15: Residência no exterior x Oportunidade de migrar

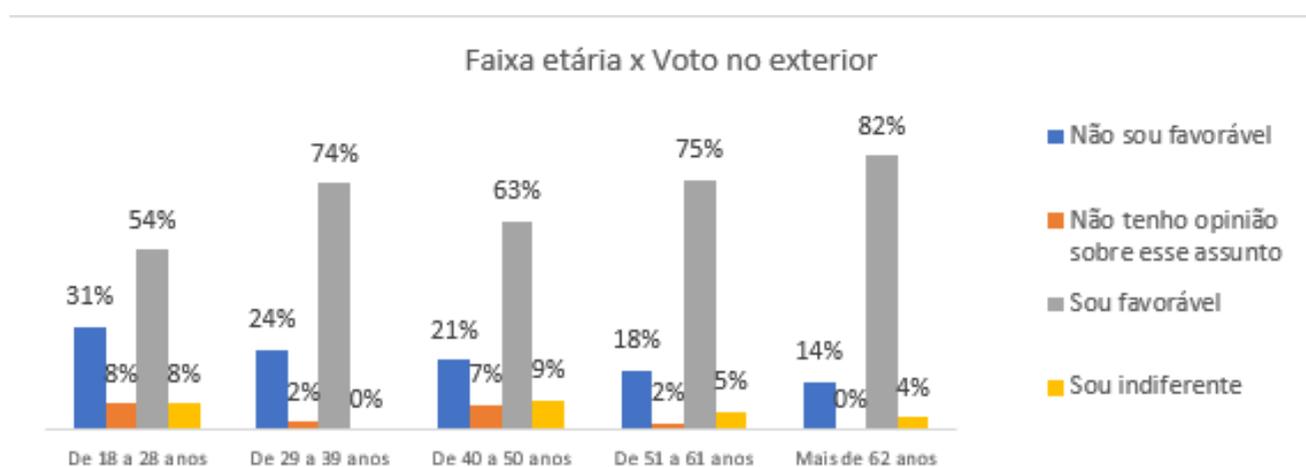


Fonte: Elaborado pelos autores.



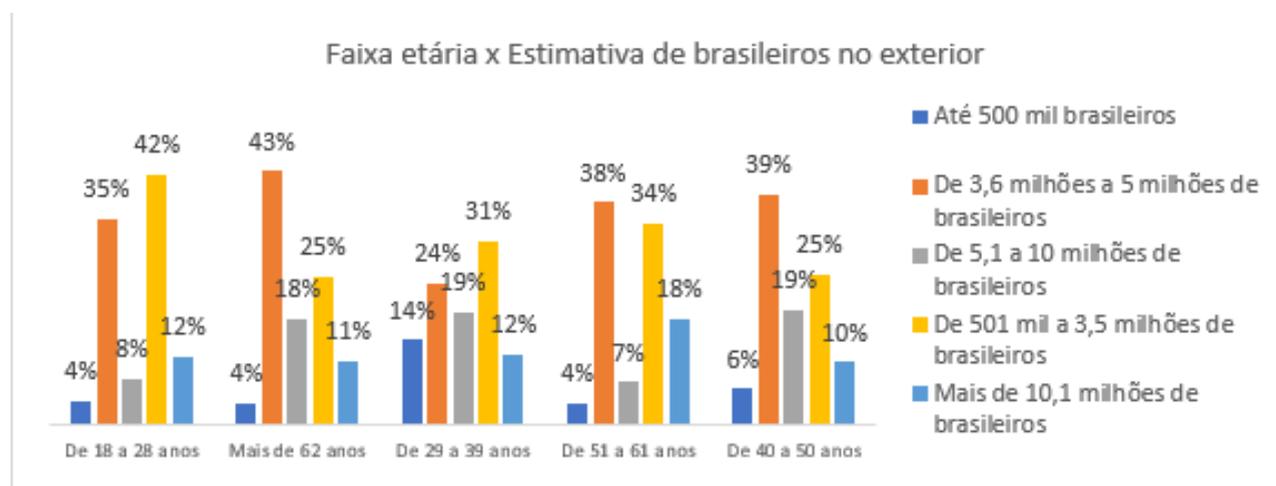
Cruzamentos similares a respeito de possíveis percepções também foram realizados com o recorte de faixa etária dos participantes da pesquisa. Sobre o voto no exterior (Gráfico 16), os dois recortes de maiores faixas etárias se mostraram mais favoráveis a esse direito. Na média, cerca de 79% dos participantes de 51 anos ou mais apoiam o direito de voto para brasileiros residentes no exterior, contra 54% dos participantes cujas idades estavam entre 18 e 28 anos. Quanto à percepção da quantidade de brasileiros emigrantes (Gráfico 17), a opção correta não obteve mais de 50% em nenhum caso, mas foi com os participantes idosos (mais de 62 anos) a maior média de acerto, com 43% dos respondentes. A menor média, com 24%, esteve com a faixa etária de 29 a 39 anos.

Gráfico 16: Faixa etária x Voto no exterior



Fonte: Elaborado pelos autores.

Gráfico 17: Faixa etária x Estimativa de brasileiros no exterior



Fonte: Elaborado pelos autores.

Sobre a integração ao mercado de trabalho no exterior (Gráfico 18), foi justamente a faixa de 29 a 39 a escolher a opção de uma integração ao mercado de trabalho vinculada às áreas relacionadas à formação desses emigrantes, com 33% de respondentes. Já a faixa mais jovem (18 a 28 anos) teve apenas 19% de suas respostas atreladas a essa valorização da mão de obra brasileira no exterior.

A média geral da percepção de regularidade/legalidade da migração brasileira migratória foi de 53%, demonstrando um equilíbrio entre as variáveis analisadas (regular x irregular), mas as maiores médias para a regularidade couberam às faixas etárias mais jovens (Gráfico 19). No geral, certa discrepância dos participantes de até 50 anos (média de 56%) com os acima dessa idade (46%) é o dado que mais chama atenção desse quesito de relativo equilíbrio na percepção dos respondentes acerca da documentação.

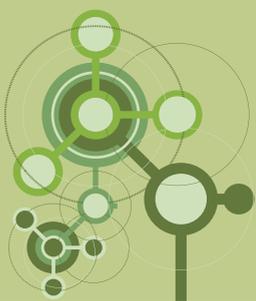
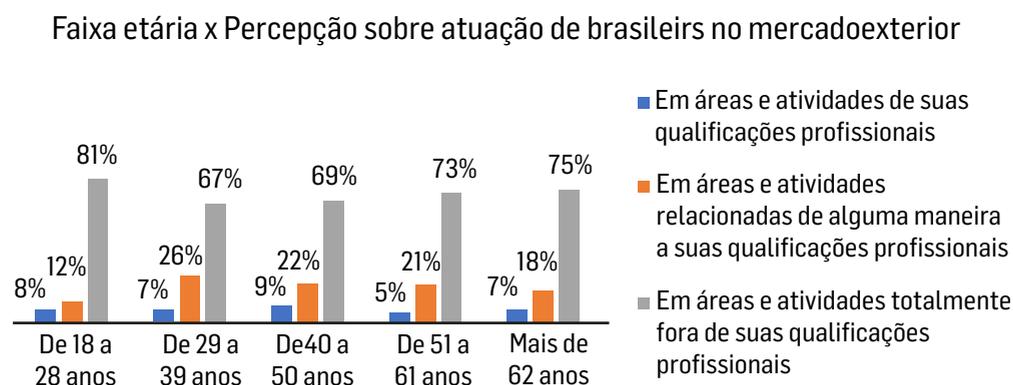
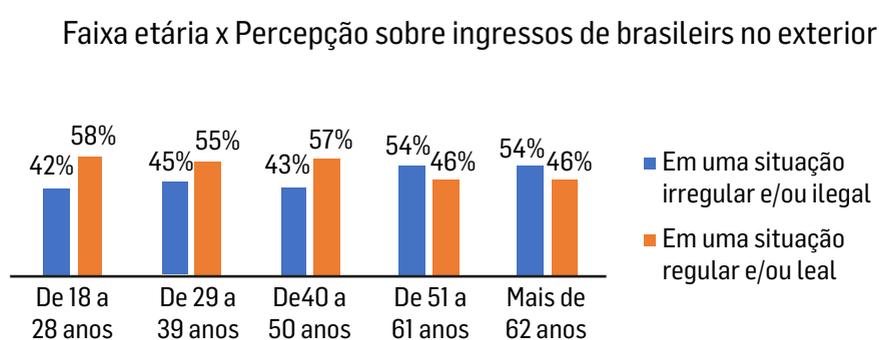


Gráfico 18: Faixa etária x Percepção sobre atuação de brasileiros no mercado externo



Fonte: Elaborado pelos autores.

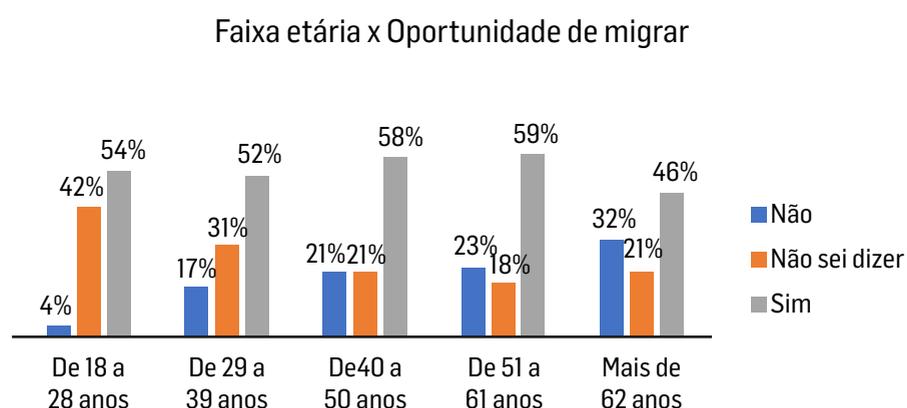
Gráfico 19: Faixa etária x Percepção sobre ingressos de brasileiros no exterior



Fonte: Elaborado pelos autores.

Tratando, agora, da oportunidade em residir fora do Brasil (Gráfico 20), as faixas etárias que compreendem dos 40 aos 61 anos (média 58%) afirmaram que, atualmente, gostariam de migrar. Apenas os respondentes acima de 62 anos obtiveram menos da metade de respostas (46%) no que diz respeito à saída do Brasil, hoje. A maior parcela de dúvida ("Não sei dizer") ficou com os respondentes de 18 a 28 anos, com 42% de respostas.

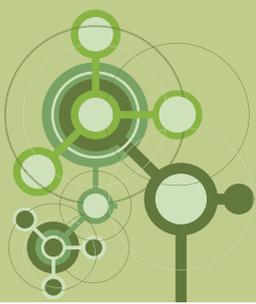
Gráfico 20: Faixa etária x Oportunidade de migrar



Fonte: Elaborado pelos autores.

IDEIAS, PERCEPÇÕES E ESTEREÓTIPOS CONSTRUÍDOS E REVELADOS

Trabalhamos neste artigo com uma amostra não probabilística. Conforme dissemos anteriormente, ainda que a metodologia traga limitações para a determinação do nível de confiança do estudo, a pesquisa possibilitou um olhar imersivo na percepção acerca dos emigrantes brasileiros e nos dá pistas para uma melhor compreensão da opinião pública brasileira referente à população que vive no exterior.



Nesse sentido, o primeiro aspecto que se destaca é a presença da questão migratória na realidade dos respondentes da pesquisa. Nota-se que mais de 90% disseram ter alguma pessoa conhecida vivendo em outro país e quase 80% afirmaram conhecer algum emigrante que retornou ao Brasil depois de um tempo. Além disso, vale lembrar que mais de 70% dos respondentes conhecem outros países por meio de viagem ao exterior (a turismo ou a trabalho). Soma-se a isso o fato de a maioria ter indicado a quantidade de brasileiros no exterior em acordo com as estimativas oficiais e dito que migrariam para outro país se tivessem oportunidade.

Essa presença e contato direto com o tema, porém, não parecem ser suficientes para a desconstrução de alguns estereótipos frequentemente relacionados ao perfil do migrante, se entendermos esse grupo construído e determinado a partir de vínculos simbólicos aos olhos da opinião pública consultada. As respostas obtidas acabam por ir de encontro à circulação de ideias que tendem a compor uma perspectiva negativa do processo migratório, entre elas: legislações restritivas adotadas por países, especialmente do Norte global, para a entrada de estrangeiros e a participação dessa população na economia do país de destino, além de discursos midiáticos sensacionalistas.

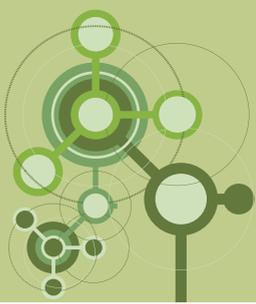
Relaciona-se esse aspecto aos pré-filtros gerados pelas predisposições coletivas existentes, ainda que em ambientes democráticos, como no caso estudado, contudo, não discutidas, mas determinadas pela abundante, direcionada e imposta oferta de informação, as chamadas bolhas e filtros, de Pariser (2012). Acredita-se que a auto exposição às bolhas e ao agendamento produzido por elas induza a produção dos estereótipos sociais.

Nesse sentido, as respostas coletadas reforçam a ideia de que brasileiros se deslocam para outros países para trabalhar, fora de sua área de formação e, principalmente, nos setores de serviços e comércio, em condições, muitas vezes, irregulares. Chama a atenção, ainda, que as respostas consideram a existência do fluxo de brasileiros quase que exclusivamente para os Estados Unidos, países da Europa e Japão. Países que fazem fronteira com o Brasil, do continente africano e Oriente Médio, por exemplo, não figuram entre os principais destinos apontados. Ademais, ainda que se destaquem os países centrais, pouco foi considerada a presença de expatriados e da diáspora acadêmica (que compõem a chamada migração qualificada).

Outro ponto que reforça essa percepção é justamente os meios pelos quais os respondentes afirmaram tomar conhecimento sobre os fluxos migratórios. Embora a maioria tenha revelado conhecer pessoas que migraram para outros países, uma das principais maneiras destacadas para receber informações sobre esse tema é a mídia tradicional e as redes sociais digitais. Mesmo assim, mais de 70% disseram que raramente, ou às vezes (dependendo do assunto), acompanham notícias sobre brasileiros no exterior em veículos de imprensa tradicionais e, ainda que as redes sociais digitais e as TICs "tornem a pessoa mais próxima" e facilitem as interações, foram poucos (cerca de 20%) os que demonstraram ter um contato mais íntimo e direto (com telefonemas e chamadas de vídeo, por exemplo).

A ênfase na comunicação também se revela nas formas de manutenção de vínculos da população emigrada com o Brasil. Quase 100% consideraram que os vínculos sociais e afetivos são mantidos, principalmente, por meio do contato direto com familiares e amigos que ficaram no país, acompanhando notícias e informações sobre o Brasil na imprensa brasileira e internacional e postagens, comentários e compartilhamentos nas redes sociais digitais. Poucos (média de 50 respostas) consideraram aspectos mais amplos e diversos, como o acompanhamento de produções culturais e práticas esportivas brasileiras (novelas, filmes, música, campeonatos de futebol do Brasil etc.), participando de eventos e festas temáticas no país de destino ou mesmo preparando e/ou consumindo comidas e alimentos típicos do Brasil no exterior.

Verifica-se que a ideia que se constrói simbolicamente do emigrante brasileiro está relacionada, sim, à questão da origem comum e ao binômio espaço-tempo, essencial à perspectiva migratória. Entretanto, a percepção do grupo se edifica em um ambiente midiático e comunicacional composto por constructos mentais anteriores ao conhecimento e/ou análise do fato.



Em outras palavras: desenham-se modelos a partir de informações previamente estabelecidas, por imposições informativas relacionadas ao conforto informativo/opinativo. Destaca-se, assim, que os estereótipos formados não decorrem somente de filtros pessoais, mas também do significado dado pela opinião pública.

A partir das respostas coletadas, nota-se, ainda, que são reconhecidas as dificuldades dos brasileiros em lidar com questões relacionadas ao preconceito e xenofobia pela origem brasileira e/ou latina, não sendo consideradas outras formas de violência, por exemplo tráfico humano e exploração sexual. Ademais, não foi captada a possibilidade de percepção de que a pessoa que deixa o Brasil estaria “abandonando” ou “traindo” a pátria, bem como um conhecimento mais profundo em relação a políticas públicas e formas de participação social, econômica, cultural, seja no país de origem ou no de destino.

É importante destacar sobre esse último ponto o fato de que um pouco mais da metade demonstrou desconhecimento sobre a existência de redes de apoio ao emigrante e formas organizativas da comunidade no país de destino. Menos da metade desconsiderou o “cidadão brasileiro comum”, por meio do seu trabalho, estudos e interações no cotidiano, como protagonistas da temática, sendo relevante o número de respostas relacionadas ao “imaginário de glamour” envolvendo esportistas, celebridades e casos de sucesso financeiros de brasileiros no exterior.

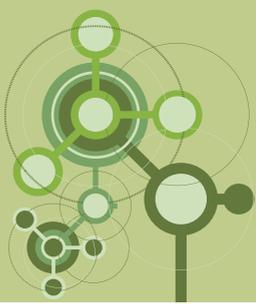
Assim, reforça-se a ideia de Lippmann (2008) de que, nas demonstrações públicas de opinião, na melhor das hipóteses, percebe-se apenas uma fase e/ou um aspecto do fato, ainda mais no contexto das influências midiáticas, como o trabalhado neste artigo. Significa dizer que envolve experiências, acessos, identificações e, em última instância, formas de organização social e relações de poder definidas a partir da convivência, “dos conflitos e das tensões no que diz respeito à sua própria delimitação e constituídos por redes de relações ou de oposições entre os atores sociais” (Vestena, 2008, p.17).

No tocante à relação entre opinião pública e aspectos migratórios, observa-se uma construção a partir das bases e identificações com grupos de referência (sociais ou midiáticos) em torno de questões mais amplas, como aspectos de identidades e pertencimentos. Nesse sentido, enfatiza-se a necessidade de considerar tal relação como modo participante (entre outros) de constituição e reconhecimento de uma situação ou mesmo de um grupo. Nesse caso, a opinião pública não é responsável apenas por dar conhecimento à realidade emigratória do Brasil, mas também propor modos próprios de fazer existir tal realidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Baseando-se no conceito de opinião pública, procuramos, neste trabalho, discutir brevemente a percepção dos brasileiros em relação às características, comportamentos e formas de vida da população que moram no exterior. Nosso foco foi tentar retratar o nível de conhecimento dos brasileiros referente a essa realidade, as fontes de informação e características, referências e estereótipos construídos sobre a temática. Apesar das limitações já citadas deste estudo, destacamos dois achados interessantes.

O primeiro diz respeito ao próprio desenvolvimento e aplicação do conceito de opinião pública, não só no que corresponde às suas diferentes matrizes originárias, como também à complexidade de sua aplicação a partir da reunião das interpretações de um grupo específico de receptores que precisam ter entre si determinados vínculos que os caracterizem com objetivos comuns, amplo acesso à informação e a possibilidade de debate. Significa dizer que, apesar de se mostrar um conceito importante e flexível, ao mesmo tempo, apresenta contradições que precisam dar conta da heterogeneidade intrínseca a qualquer tipo de agrupamento, sujeito a múltiplas possibilidades de acesso à informação e formas de debate.



O segundo relaciona-se à temática estudada. O fluxo emigratório brasileiro é um processo recente, iniciado na década de 1980, e que ainda carece de estudos para sua compreensão. Trata-se de uma temática interdisciplinar e que, na sua prática social, concretiza-se a partir da atuação de diversos atores, nem sempre coordenada e de ordem geopolítica transnacional: população residente e migrante nos territórios de origem e destino, estrutura estatal nacional e internacional (no que diz respeito a níveis e tipos de poderes – executivo, legislativo e judiciário e municipal, estadual e federal), sociedade civil (organizada ou não), mídia, organismos internacionais, entre outros. Nesse sentido, conhecer a realidade desse recorte – ainda que em um aspecto simbólico como o proposto, envolvendo a compreensão de estereótipos sociais – é tarefa bastante complexa, porém, necessária, especialmente pela sua configuração vinculativa, capacidade modeladora de organização de trocas reais e evidência de diferenças comuns.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Otávio Cezarini. *Autorrepresentação, performatividade e testemunho na Internet: a webdiáspora deslocada para a visibilidade do self migrante*. 2022. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura) – Escola de Comunicação e Cultura, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

COGO, Denise; BADET, Maria. De braços abertos... A construção midiática da imigração qualificada e do Brasil como país de imigração. In: ARAÚJO, Emilia; FONTES, Margarida; BENTO, Sofia. (eds.). *Para um debate sobre Mobilidade e Fuga de Cérebros*. Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho, 2013. p.32-57.

COGO, Denise. *Mídia, interculturalidade e migrações contemporâneas*. Rio de Janeiro: E-paper, 2006.

ESCUDERO, Camila. A narrativa midiática de um processo transnacional: A imigração venezuelana para o Brasil por reportagens jornalísticas. *Pauta Geral – Estudos Em Jornalismo*, [s. l.], v.7, n.1, p.1-17, 2020.

ESCUDERO, Camila. Enquadramento e processos de midiaticização na construção e interpretação de realidades dos brasileiros no exterior. *Mediaciones*, [s. l.], v.19, n.30, p.279-297, 2023.

FARIAS, Luiz Alberto de. *Opiniões voláteis: opinião pública e construção de sentido*. São Bernardo do Campo: Metodista, 2019.

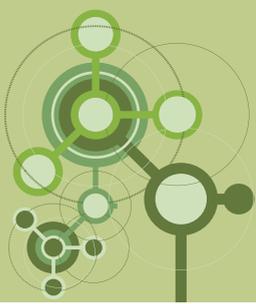
FARIAS, Luiz Alberto de; CARDOSO, Ivelise de Almeida; NASSAR, Paulo. Opinião pública: revoluções digitais na era da pós-verdade. In: FARIAS, Luiz Alberto de; LEMOS, Else; REBECHI, Claudia Nociolini. (orgs.). *Opinião pública, comunicação e organizações: convergências e perspectivas contemporâneas*. São Paulo: Abrapcorp, p. 211-234, 2020.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2008.

IPSOS. Perigos da percepção. *Ipsos*, Paris, 2019. Disponível em: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-01/perigos_da_percepcao_2018.pdf. Acesso em: 17 ago. 2022

KRÜGER, Helmut. Cognição, estereótipos e preconceitos sociais. In: LIMA, Marcus Eugênio Oliveira; PEREIRA, Marcos Emanuel Pereira. (orgs.). *Estereótipos, preconceitos e discriminação: perspectivas teóricas e metodológicas*. Salvador: Edufba, 2004. p.34-40.

LIPPMANN, Walter. *Opinião pública*. Petrópolis: Vozes, 2008.



MRE – Ministério das Relações Exteriores. *Comunidade brasileira no exterior*. Estimativas referentes ao ano de 2020. Brasília, DF: Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania, Departamento Consular, 2021.

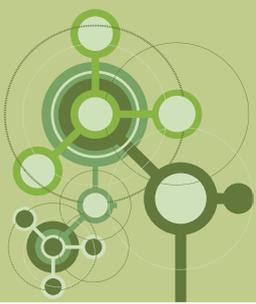
OBMIGRA – Observatório das Migrações Internacionais. *2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e refúgio no Brasil*. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

PARISER, Eli. *O filtro invisível: O que a internet está escondendo de você*. São Paulo: Zahar, 2012.

RAVANELLO, Marília Moreira. *Ética e interculturalidade no tratamento midiático das migrações: da produção dos conteúdos à recepção dos migrantes*. 2024. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2024.

VESTENA, Carla Luciane Blum. O papel da mídia na formação da opinião pública: a contribuição de Bourdieu. *Guairacá – Revista de Filosofia*, União da Vitória (PR), n.24 p.9-22, 2008.

Artigo recebido em 28.07.2023 e aprovado em 13.08.2024



As feições organizacionais, a informação e os momentos negligenciados: o caso Braskem e as “demandas dinâmicas” para as relações públicas

Organizational features, information and neglected moments: the Braskem case and the “dynamic demands” for public relations

Características organizacionales, información y momentos desatendidos: el caso Braskem y las “demandas dinámicas” para las relaciones públicas



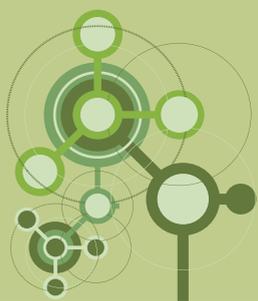
Emanuelle Rodrigues

- Doutora e mestre em Comunicação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE);
- Graduada em Relações Públicas pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Professora e Coordenadora do Curso de Relações Públicas da Ufal.
- E-mail: emanuelle.rodrigues@ichca.ufal.br



Sandra Nunes Leite

- Doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos);
- Mestre em Comunicação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ);
- Graduada em Relações Públicas pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Professora do Curso de Relações Públicas e Diretora do Instituto de Ciências Humanas, Comunicação e Artes (Ichca) da Ufal.
- E-mail: snl@reitoria.ufal.br



RESUMO

Este artigo analisa as feições organizacionais da Braskem diante da crise socioambiental em Maceió na perspectiva dos riscos. A partir de um estudo de caso sobre a comunicação da empresa, buscamos compreender como são produzidas tais feições, que contribuem para produzir sua identidade organizacional. Concluimos que a incapacidade de a companhia lidar com eventos negativos pode fazer da (des)informação uma estratégia de comunicação. O estudo demonstra que as relações públicas lidam com "demandas dinâmicas" do fazer comunicativo.

PALAVRAS-CHAVE: RELAÇÕES PÚBLICAS • COMUNICAÇÃO • INFORMAÇÃO • BRASKEM • MACEIÓ.

ABSTRACT

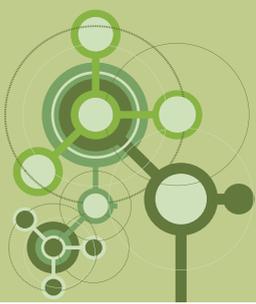
This study analyzes the organizational features of the mining company Braskem in Maceió in the face of the ongoing socio-environmental crisis based on the perspective of risks. This case study on the communication of the company seeks to understand how the features that contribute to the production of its organizational identity are produced. This study concludes that its inability to address negative events can make (mis)information a communication strategy. This study shows that public relations address the "dynamic demands" of communicative action.

KEYWORDS: PUBLIC RELATIONS • COMMUNICATION • INFORMATION • BRASKEM • MACEIÓ.

RESUMEN

Este artículo analiza los características organizacionales de Braskem frente a la actual crisis socioambiental en Maceió (Brasil) desde la perspectiva de los riesgos. A partir de un estudio de caso sobre la comunicación corporativa, se pretende comprender cómo se producen estos rasgos que contribuyen para la producción de la identidad organizacional en la empresa. Se concluye que su incapacidad para afrontar eventos negativos puede hacer de la (des)información una estrategia de comunicación. Este estudio demuestra que las relaciones públicas abordan las "demandas dinámicas" de la acción comunicativa.

PALABRAS CLAVE: RELACIONES PÚBLICAS • COMUNICACIÓN • INFORMACIÓN • BRASKEM • MACEIÓ.



INTRODUÇÃO

A informação é um vetor importante que tende a definir o poder de influência de uns sobre o comportamento de outros, dada a capacidade de conduzir, por seus padrões de circulação, a absorção e a difusão de um pensamento (que se queira) coletivo. Talvez seja essa a perspectiva mais pertinente quando observamos a gestão de relacionamentos da empresa Braskem na cidade de Maceió diante da crise socioambiental resultante da exploração de sal-gema e o consequente afundamento do solo de bairros da cidade. Por um lado, relações conflituosas com os moradores dos bairros que registraram, por seus movimentos, a resistência a esse convívio. Por outro, relacionamentos de intensas negociações e acordos que garantiram a imposição da convivência e seus desdobramentos.

De uma forma ou de outra, é possível perceber as feições de uma organização desenhadas por ela própria e/ou contidas na experiência da cidade. Por esse desenho, observamos os sintomas que envolvem as ações organizacionais centradas na comunicação e fundadas na sugerida produção ou manipulação de informações destinadas a públicos eleitos como estratégicos para a atividade empresarial específica. Compreendemos por "feições" os traços que marcam a história da organização na sua relação com a cidade, os quais revelam características que compõem a fisionomia da organização, a expressão de sua face para os atores sociais.

No intento de proceder a identificação desses aspectos (feições), recorreremos a uma abordagem metodológica baseada no levantamento histórico-documental, o qual nos ajudou a: 1) Perceber, descrever e compreender a trajetória que marca os relacionamentos da organização na localidade; 2) Analisar e definir as fases, tendo como base as vivências dos atores nos processos relacionais; 3) Identificar os traços que a organização demonstra desenhar sobre ela mesma; e 4) Identificar os traços que a população demarca na sua experiência com a organização.

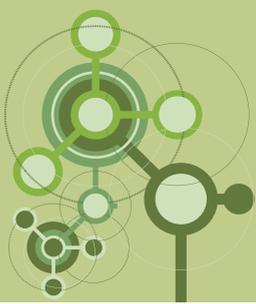
O levantamento histórico-documental esteve centrado em materiais/textos produzidos por: Braskem (2023), Costa e Albuquerque (2023), Cruz (2020), Ministério Público Federal (MPF, 2023), Nascimento (2015), Nascimento e Cavalcante (2018) e Ticianeli (2019), que conduziram a reconstituição dos acontecimentos e das ações empreendidas no período que se inicia com os debates sobre a implantação da empresa química, alcançando as discussões em torno de evento extremo relativo ao afundamento dos bairros de Maceió.

Foi possível, dessa forma e para fins do artigo, optarmos por tomar três momentos circunstanciais, aparentemente diversos no que diz respeito aos processos de comunicação na sociedade alagoana, envolvendo os atores do caso Braskem e considerando os padrões de oferta de experiências coletivas ou de produção do sistema midiático (meios de comunicação e fontes de informação).

O primeiro momento refere-se ao processo de implantação e duplicação da mineradora em Alagoas, de 1975 a 1986, no contexto da Ditadura Militar (1964-1985) no Brasil. Ele envolveu inseguranças, vulnerabilidades socioambientais e denúncias de riscos.

O segundo ocorreu a partir de 1996, quando a mineradora passou a desenvolver projetos voltados para o silenciamento das crises e das vozes dissidentes, deslocando o olhar da mídia. Foi nesse contexto que surgiram o Programa Lagoas e o Prêmio Braskem de Jornalismo.

O terceiro, mais recente, surgiu em 2018, com os tremores e as rachaduras, primeiramente, no bairro de Pinheiros, estendendo-se para mais quatro bairros. Assim, a mineradora encontrou uma blindagem midiática, econômica e política facilitada pelas características locais.



As experiências coletivas são concebidas como aquelas registradas na história do ativismo ambiental. Mais recentemente, e voltada para o caso "afundamento dos bairros", ressaltamos as experiências encampadas pelo MPF, nas quais visualizamos, em certa medida, a voz da sociedade alagoana. As páginas da internet do órgão, assim como a da empresa Braskem, se constituem de meios de comunicação e de fontes de informação.

Aqui, os meios de comunicação são entendidos como mecanismos para bem alimentar os "diálogos" daqueles que povoam um espaço comum (físico ou digital). Esse espaço, por sua vez, carece sempre de movimentos e acomodações; ou seja, carece de uma capacidade organizativa a que podemos chamar de comunicação (Sodré, 2014). No campo da comunicação, compreende-se por fontes de informação aqueles detentores de dados e opiniões sobre determinado assunto e que podem alimentar os diversos interesses (da cidade) da sociedade e do mercado.

A configuração dos cenários pela qual descrevemos os momentos da cidade está alimentada pela perspectiva das Relações Públicas. Por meio dessa configuração, são realizadas reflexões acerca dos modos de comunicação corporativa e de intervenção nos processos sociais com que a empresa tenta desenhar feições organizacionais positivas e, assim, produzir sua identidade organizacional.

A discussão que propomos parte das seguintes questões: na perspectiva dos riscos anunciados, a atitude organizacional, por seus processos de comunicação, deixa evidente o exercício de produzir fatos e informações positivas em detrimento das angústias sociais? Tal exercício navega no sentido inverso às práticas requeridas para as Relações Públicas ou compreendem o programa que tenta construir feições organizacionais positivas em detrimento da cena contextual? Na perspectiva comunicacional, como encarar as demandas que poderiam ser dependentes, mas que se configuram dinâmicas por escaparem do controle organizacional?

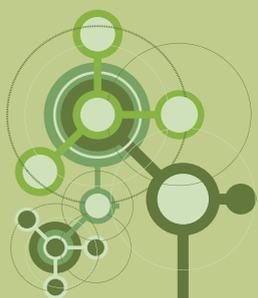
Essas questões decorrem da perspectiva de configuração da fisionomia organizacional, observando o conjunto de traços e maneiras advindos dos comportamentos e das ações da organização, confrontados com os delineamentos que se evidenciam no olhar da cidade pelos registros documentais. A partir de um estudo de caso sobre a comunicação corporativa da empresa ao longo de sua história de exploração de minério e intervenção social em Alagoas, o objetivo deste artigo consiste em compreender como são produzidas tais feições, que contribuem para a produção da identidade organizacional da Braskem.

AS RELAÇÕES PÚBLICAS NA COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL

A comunicação organizacional, na perspectiva das ciências da comunicação, especificamente nos estudos de Stanley Deetz (2001), citado por Kunsch (2009), pode ser definida a partir de três perspectivas: 1) como especialidade de um departamento caracterizado pela "produção ou publicação de seus membros em jornais privados"; 2) "como um fenômeno que existe dentro das organizações, independente de seus departamentos"; e 3) "como um modo distinto de realizar a organização". Também é preciso compreender que

Assim como a biologia descreve vasos *comunicantes* ou a arquitetura prevê espaços *comunicantes*, os seres humanos são comunicantes, não porque falam (atributo consequente ao sistema linguístico), mas porque *relacionam* ou *organizam* mediações simbólicas – de modo consciente ou inconsciente – em função de um *comum* partilhado (Sodré, 2014, p.9, grifo do autor).

As organizações (personificadas) incorporam a capacidade de serem constituídas como entes comunicantes, uma vez que produzem significados nos seus processos relacionais internos e externos e que também podem desenvolver ações organizativas em comunicação (mediações simbólicas).



Por meio da teoria da dialogicidade, do filósofo Martin Buber (1878-1965), também percebemos o aspecto relacional do "eu" com o "outro" nos processos comunicacionais. Marcondes Filho (2018) reúne as contribuições de Buber e Emmanuel Levinas (alteridade), salientando que:

Quando falamos de comunicação, supomos, obrigatoriamente, a existência do outro. É o outro que torna possível a comunicabilidade; é abrindo-nos ao outro que podemos sair de nosso solipsismo e receber aquilo que não é nós. Comunicar é entrar em contato com esse estranho que nos provoca, nos incita, faz trepidar nossas certezas e, por isso, é capaz de produzir transformações em nós. Esse outro é uma pessoa, mas pode ser um produto cultural ou algo mais abstrato como uma cena, um contexto, um movimento social, uma cidade. Em todos estes há, explícita ou não, uma *intenção* de comunicação (Marcondes Filho, 2018, p.59-60).

Há, nesse sentido, situações relacionais de trocas entre o "eu" e o "outro" ou entre uma organização e o mundo nos seus vários aspectos, os quais abarcam tanto o econômico quanto os aspectos culturais, sociais e políticos, mesmo quando não há intenção de comunicação. Sendo assim, percebemos que tal interação impulsiona o mundo a requisitar às organizações ações integradas de comunicação, as quais chamamos de demandas dinâmicas, ou independentes, e demandas dependentes (termos tomados de empréstimo à teoria econômica/administrativa).

Kunsch (2014) trata de duas áreas da comunicação organizacional integrada: Relações Públicas, que envolve ações de comunicação interna, comunicação institucional e comunicação administrativa; e Marketing, área destinada às ações de comunicação mercadológica. As ações de Relações Públicas devem responder às demandas captadas das interações (entre a organização e o mundo) por meio de análises, pesquisas, auditorias, avaliação de cenários, escutas e observação para captar expectativas e opinião pública.

Ao convertermos os conceitos relativos às demandas para a perspectiva das Relações Públicas e Comunicação Organizacional, podemos compreender por "demanda dinâmica" ou "independente" aquela que não estava prevista no plano de comunicação e que está ligada a acontecimentos e fatores externos que solicitam das organizações, por suas Relações Públicas, imediata resposta aos vínculos relacionais requisitantes.

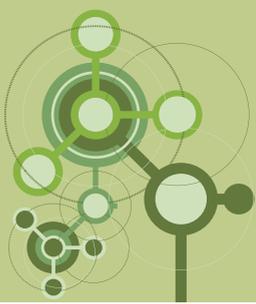
As organizações em geral, como fontes emissoras de informações e como sujeitos não devem ter a ilusão de que todos os seus atos comunicativos causam os efeitos positivos desejados ou que são automaticamente respondidos e aceitos na forma em que foram intencionados. É preciso levar em conta os aspectos relacionais, os contextos, os condicionantes internos e externos, bem como a complexidade que permeia todo o processo comunicativo (Kunsch, 2009, p.5).

Assim, extrapola-se a ideia de que as organizações se constituam apenas de fontes de informação, pois, essencialmente, elas são partes dos processos comunicacionais e dividem com outras partes o protagonismo do diálogo.

Seria, então, pertinente vislumbrar os processos comunicacionais, tendo como ponto focal a empresa Braskem e sua relação com a cidade de Maceió. Esta, por sua vez, é compreendida, neste artigo, como sendo representada por moradores, empresários e trabalhadores (especialmente) dos Bairros do Pinheiro, Mutange, Pontal da Barra, Bebedouro e Bom Parto. Os processos comunicacionais são aqueles que marcam eventos atravessados por demandas dinâmicas, que requerem ações efetivas de comunicação organizacional em seus aspectos de Relações Públicas.

A CIDADE NO "PARAÍSO DAS ÁGUAS": PRIMEIRO MOMENTO

Maceió é a capital do estado de Alagoas, reconhecido pelo entrecruzamento de águas em suas terras, como as águas do mar, das muitas lagoas e de rios (entre eles, o Rio São Francisco), mas também a capital também é conhecida por ser o



lugar que concentrou fortemente a produção sucroalcooleira e, com ela, a história da degradação ambiental que atingiu as águas do "paraíso".

As belezas naturais que se encontram entre o mar e a lagoa Mundaú também convivem com a degradação ambiental motivada pela poluição e pelo assoreamento e estreitamento da boca da barra. Registra-se também que,

Nessa área, concentra-se a instalação do Polo Cloroquímico e do Complexo Industrial Salgema (atual Braskem), que, embora com o seu "cinturão verde", não neutraliza suficientemente os efeitos da poluição do ar, da água e do solo, constituindo-se conseqüentemente, uma ameaça ao ecossistema marítimo e lagunar (Cruz, 2020, p.73).

Braskem é uma empresa cloroquímica que, sob o nome de Salgema Indústrias Químicas Ltda., foi implantada em Maceió, em 1976, num ambiente já fragilizado pela ação de usinas de açúcar. Instalou-se entre o bairro do Mutange e a restinga do Pontal da Barra, uma região em que se insere o Complexo Estuário Lagunar Mundaú/Manguaba, onde ainda vive o famoso sururu alagoano.

É com a imagem desse cenário que discorreremos sobre o primeiro momento nas relações entre a Braskem e a cidade de Maceió, o qual diz respeito aos movimentos que marcaram a implantação e a duplicação da empresa mineradora em Alagoas, que datam de 1975 a 1986, e que também está contido no contexto da Ditadura Militar no Brasil. Sendo assim, podem ser observados os aspectos decorrentes das vulnerabilidades socioambientais, da denúncia de riscos, com a presença da indústria, e do comportamento organizacional.

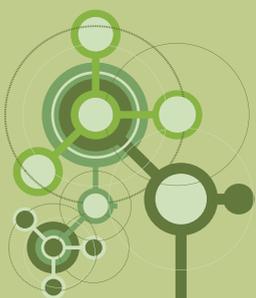
As fragilidades, que antes eram impulsionadas pela indústria canavieira, contariam com mais um agente de degradação ambiental.

A implantação de Indústrias Químicas em ambientes frágeis se deu como estratégia desenvolvimentista (ideologia do crescimento a qualquer custo) dos governos militares brasileiros. A presença de extensas jazidas de sal-gema com reservas estimadas em três bilhões de toneladas de minérios com grande pureza, que teriam um potencial de serem extraídas por 300 anos, atraiu logo a atenção de grandes empresários nacionais e internacionais para a área dos canais e lagoas (Nascimento; Cavalcante, 2018, p.46).

A denúncia de riscos estava contida nos movimentos da sociedade civil e salientava a destruição de dunas, o desmatamento de coqueirais e áreas agricultáveis, assim como o "apagamento" das áreas de restinga. Além disso, também foi levada às ruas a convivência dos moradores com a insegurança motivada pela ocorrência de vazamentos que provocavam poluição não apenas do ar, mas também do solo e da água da lagoa. Apesar de serem visualizados em passeatas e protestos nas ruas de Maceió, os alertas e pedidos da população não despertaram atitudes que pudessem associar as feições da empresa ao reconhecimento da população que circundava a vida empresarial.

A montagem do complexo industrial no Pontal da Barra ocorreu, apesar da voz popular, acompanhada da perspectiva da ampliação da capacidade operacional que ocorreria anos depois. Esse acontecimento (datado de 1985) foi acompanhado pela significativa força da imprensa nacional (Jornal do Brasil), que encampou intensa campanha em prol da autorização governamental para a ampliação (Nascimento; Cavalcante, 2018).

Mais uma vez houve mobilização social contra a duplicação. A Organização Não Governamental (ONG) "Movimento pela Vida", que se compunha por cientistas, ecologistas e políticos, o Programa de Meio Ambiente da Ufal e outras sociedades relevantes se inserem nos protestos.



Um relatório confidencial dos órgãos de segurança detalhou que a manifestação teve início às 16h e que as faixas e cartazes tinham os seguintes dizeres: "NÃO DEIXE DUPLICAR A SALGEMA", "O FUTURO SERÁ CINZA SE O PRESENTE NÃO FOR VERDE", e "NÃO DEIXE DUPLICAR SEU RISCO". Além de um carro de som, o Relatório avaliou que cerca de 400 pessoas tomaram parte no evento, que foi coordenado pelas seguintes entidades: Sociedade Alagoana de Direitos Humanos, Instituto dos Arquitetos do Brasil – Seção Alagoas, Diretórios Centrais dos Estudantes do Cesmac e Ufal, União das Mulheres de Maceió, União dos Estudantes Secundaristas de Alagoas, União da Juventude Socialista, Sindicato dos Bancários e Federação das Associações de Moradores de Alagoas (Ticianeli, 2019, s/n).

Antecedendo a realização do ato público, o coordenador do Polo Cloroquímico, em rede nacional televisiva, apresentou à sociedade alagoana argumentos positivos que justificariam a ampliação pretendida.

Apesar de também ser apontado no 13º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental² que o local era impróprio, recomendando, inclusive, a transferência da indústria para outro local, a vontade popular ficou preterida frente às promessas de investimento e faturamento. Isso mostra que o interesse público foi silenciado, mesmo em um contexto em que a Ditadura chegava ao seu fim, mas que ainda deixava transparecer uma herança dos governos militares e sua aliança com o mercado.

Com essas evidências, no ano de 1986, a empresa conseguiu autorização para sua ampliação, consolidando sua aliança com o poder dos organismos de Estado e constituindo, assim, uma fortaleza política que blindava suas ações no ambiente alagoano.

A CIDADE E A EMPRESA: PARAÍSO E AMEAÇA? (SEGUNDO MOMENTO)

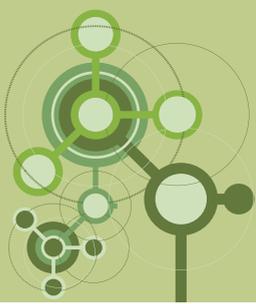
Até esse segundo momento, os habitantes de Maceió presenciaram ações do "Movimento pela Vida" (Nascimento, 2015, p.65) que caracterizavam a luta para impedir os planos de duplicação da Salgema. Também reivindicavam a implementação de "monitoramento imediato dos acidentes ambientais e emissões de resíduos poluentes" (Nascimento, 2015, p.67). Requisitavam, ainda, atenção aos estudos de impactos ambientais causados pela implantação da indústria na região entre o mar e a lagoa, tendo em vista a "destruição de dunas, resquícios de mata de restinga, desmatamento de área verde de coqueirais e destruição de pequenas áreas agricultáveis, a intensificação de degradação ambiental motivada por sua produção de soda cáustica e cloro" (Nascimento, 2015, p.66).

Mas, a partir de 1996, os movimentos sociais cedem ao poder organizacional declarado e tornam-se raros os protestos e atos públicos. Enquanto isso, alguns programas/projetos implementados, enquadrados na linha conservadora da empresa, são associados ao silenciamento e ao apagamento da perspectiva crítica (Nascimento; Cavalcante, 2018).

Mesmo assim, é importante salientar que o movimento popular conquistou o tombamento do Bairro Pontal da Barra, além de semear na cidade a perspectiva da consciência ambiental e o alimento para discussões que envolveriam a sustentabilidade. Mas, por outro lado, a empresa continuava respondendo com a estratégia de não falar para os moradores do bairro ou para o Movimento pela Vida. Demonstrava desvalorizar a contestação e constituiu, então, os programas ambientais, como o "Programa Lagoas" e o "Prêmio Braskem de Jornalismo" (Braskem, 2023).

O Programa Lagoas, numa aliança com a Prefeitura de Maceió, desenvolveu projetos com foco na educação e com atuação em escolas margeadas pela Lagoa Mundaú, tratando de formação e questões ambientais.

² Congresso realizado em Maceió/AL, no período de 18 a 23 de agosto de 1985. Ticianeli (2019) traz a informação quando trata da História de Alagoas. Os Anais desse Congresso não estão disponíveis eletronicamente.



O Prêmio Braskem de Jornalismo era destinado a jornalistas e estudantes de jornalismo, premiando trabalhos em diversas categorias. Na sua edição 23, o prêmio foi caracterizado como "programa evento neutro". Tal feito lhe foi atribuído pela Eccaplan³, empresa de consultoria em sustentabilidade, por ter considerado a indústria como uma organização que entende e compensa o impacto ambiental.

Inscrevem-se, portanto, atividades desenvolvidas pelos programas e que se destinam a oferecer à sociedade alagoana alternativas para que se adaptem à situação criada com a implantação da empresa. Não são percebidas, no entanto, medidas relativas à redução dos prejuízos provocados ao meio ambiente e à população ribeirinha. A poluição da Lagoa por liberação de tóxicos no ar e nas águas não é descontinuada. As ocorrências de explosões e vazamentos na indústria, os riscos do agente cancerígeno e as contestações do Sindicato dos trabalhadores parecem ser tratados com indiferença pela indústria (Sindpetro, 2009 *apud* Nascimento; Cavalcante, 2018).

O segundo momento envolve, portanto, uma etapa do silêncio midiático em torno das questões sempre apontadas pelos movimentos que se colocaram contra a implantação da indústria. Por um lado, constata-se a instalação de um processo de invisibilidade da contraposição social. Por outro lado, assinala-se a ocorrência da instituição do "Prêmio Braskem de Jornalismo", sugerindo à sociedade, antes vigilante, que algo passou despercebido ou que se preferiu oculto.

Dessa forma, podemos afirmar que há a predisposição da organização para ocultar ou omitir informações? Ou ainda, mascarar as situações para enganar, produzindo e ofertando mensagens pelos recursos requintados da publicidade e propaganda, de forma a configurar aspectos que podem definir a construção organizacional da desinformação?

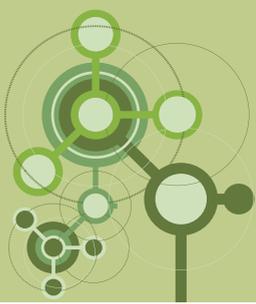
As evidências parecem delinear arranjos (de poder) institucionais (empresa, governos, meios de comunicação de massa, academia) que vão modelando uma espécie de empresa que passa a ser mostrada como aquela voltada para o desenvolvimento econômico, científico e tecnológico do Estado e fortemente preocupada com a sustentabilidade socioambiental. Mas, ao mesmo tempo, é possível identificar marcas de uma empresa indiferente com a população (pessoas, bens patrimoniais, valores, princípios) que circunda suas acomodações. Além disso, pode-se questionar como a prática comunicacional pode superar/corrigir práticas e valores predatórios que parecem acompanhar a trajetória marcada.

Kunsch (2014) nos lembra o que afirma Castells (2007) no que diz respeito à presença da organização no mundo em termos interacionais:

Não estão separados, de um lado, o contexto mundial, o contexto social, o contexto das instituições e, de outro, a atividade da empresa. Ao contrário, existe uma relação absolutamente íntima, motivo pelo qual, se à prática empresarial não assimila o que ocorre no mundo e deixa de contribuir para a transformação do contexto, sua dinâmica chega a um ponto de estancamento (Castells, 2007 *apud* Kunsch, 2014, p.36).

Essa assertiva, confrontada com o momento que descreve a relação da empresa com a cidade, produz a reflexão sobre que aspectos de tentativa de comunicação organizacional foram percebidos pela Braskem. Quem, na verdade, compõe o contexto relacional da empresa em sua própria perspectiva (demonstrada)? Algum vínculo que garantiria a "relação absolutamente íntima", de certa forma, não existe, causando "estancamento" nos modos de comunicação e de relações públicas.

³ Disponível em: <https://www.eventoneutro.com.br/premio-braskem-de-jornalismo/>. Acesso em: 19 abr. 2024.



A CIDADE E A EMPRESA: DESASTRE EXTREMO (TERCEIRO MOMENTO)

O terceiro momento explode com os abalos no solo do bairro Pinheiro, em 2018, seguidos de surgimento de fissuras, trincas e rachaduras em edificações, ruas e passeios, ficando evidente para os moradores o risco de afundamento de um bairro inteiro (situação ampliada mais tarde para mais quatro bairros de Maceió). O relatório do Serviço Geológico do Brasil (antiga CPRM)⁴ aponta o risco de desastre extremo devido a significativas cavidades no solo e subsolo e uma possível causa seria a atividade de mineração do sal-gema que ocorre desde meados da década 1970.

Ainda em 2018, a Braskem negou a relação da mineração com os abalos no solo. Com o silêncio institucional, os moradores e pequenos empresários dos bairros, que agora dispõem de outras praças e ruas, amplificaram e fizeram circular suas experiências e os traços do convívio com a Braskem. Durante esse ano, a cidade testemunhou o agravamento dos danos estruturais nos imóveis e nas ruas do Pinheiro assim como nos imóveis dos bairros do Mutange e Bebedouro. Foi instaurado o primeiro inquérito sob a possibilidade de relação do abalo no solo com a exploração de sal-gema.

Mais uma vez, parte da população de Maceió anunciou sua angústia, insatisfação, repúdio e pedido de providências diante do desastre no ambiente e na vida das pessoas. A partir desses movimentos vindos dos bairros atingidos, as empresas de notícias no Brasil foram instigadas a veicular a ocorrência do “afundamento” de Maceió. Observou-se, por outro lado, um certo cuidado na abordagem do assunto pela mídia alagoana na possível tentativa de proteger a imagem e a reputação da Braskem.

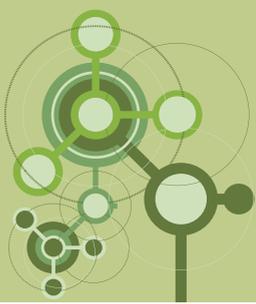
Pode-se dizer que esse encouraçado demonstra o consentimento político e econômico que consolida a dominação nacional da marca Braskem. Castells (2015) afirma que o poder tem como fonte essencial a coerção que, associada ao consentimento, funda a dominação. Ao longo de sua atuação em Alagoas e por meio de programas e estratégias de comunicação, a Braskem alicerçou sua capacidade de conquista do consentimento de setores importantes do estado.

As diferentes estruturas/elementos (sociais, as culturas, organizações e tecnologias) que “organizam” os processos comunicacionais definem o caráter complexo da companhia ao mesmo tempo que atestam sua viabilidade em determinada sociedade. Nesse sentido, a comunicação se solidifica como uma mediação que permite a interpretação da realidade, esta investida por relações de poder que atravessam as práticas sociais, que são também políticas. É nesse sentido que as organizações podem ser compreendidas como estruturas de comunicação e produtos de seu discurso, e estes como a expressão das relações de poder. Como organização, a Braskem não foge dessa lógica, especialmente quando levamos em conta o modelo privado.

Dentro dessa compreensão, são ainda mais evidentes as tentativas de “propagação positiva” investidas pela Braskem. No ano de 2018, a diretoria de comunicação do Ministério Público Estadual venceu o Prêmio Braskem de Jornalismo (29ª edição), com o *case* Agosto Lilás, na categoria Assessoria de Imprensa. Nesse mesmo ano, o organismo estadual também declinou de sua atribuição frente ao caso Pinheiro/Braskem, ficando o Ministério Público Federal (MPF) como responsável pela apuração dos fatos.

Assim como o MPF, que é um dos braços do Ministério Público da União (MPU), o Ministério Público Estadual (MPE) tem a importante função de defender os interesses da democracia e o ordenamento jurídico do Estado, atuando a nível estadual.

4 A CPRM é uma empresa pública, com funções de Serviço Geológico do Brasil, vinculada ao Ministério de Minas e Energia do Estado. Tornou-se responsável pelo estudo relativo à situação da cidade após abalos e ao aparecimento de rachaduras nas casas e passeios dos bairros. Seus estudos geraram vários relatórios que estão disponíveis em <http://www.cprm.gov.br/>.



Ele é convocado a ser um importante ator na crise socioambiental instalada pela Braskem. O MPF, especificamente, tem a prerrogativa de adotar medidas administrativas antes mesmo de propor ações, fazendo-as por meio de inquéritos civis, recomendações, audiências públicas e Termos de Ajustamento de Conduta (TAC).

É perceptível na cena a configuração de representações bem diferenciadas que definirão o lado da Braskem (motivadora da contestação social) e o Ministério Público (motivado pela contestação social), ou seja, a empresa versus a cidade. Tal oposição está contida nas informações que "esses lados" deixam registrados como dados em suas linhas do tempo e que, por elas, nos é oferecido um panorama situacional.

É possível afirmar, então, que as linhas do tempo presentes nas páginas eletrônicas da Braskem e do Ministério Público Federal narram perspectivas bastante diferenciadas, de forma a transparecer enfrentamentos da empresa que se distanciam da situação real e produzem outro universo de informações (Braskem, 2023; MPF, 2023).

A presença da Braskem como patrocinadora do Big Brother Brasil⁵ indica os moldes de uma tentativa de intervenção que voluntariamente abandona as contestações sociais e volta-se para o global. A Braskem tenta, por sua forte vinculação com a empresa midiática, transparecer para o mundo mais amplo (atitude já percebida no passado) a imagem de empresa responsável e atuante em programas de sustentabilidade ambiental. Por outro lado, o Ministério Público publica a notícia de vinculação da Braskem com um possível crime ambiental na Praia do Francês, no Município de Marechal Deodoro, cidade próxima à Maceió.

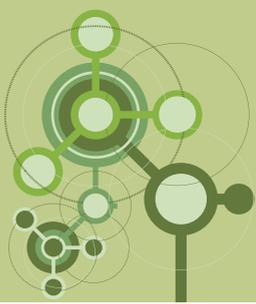
O que as evidências mostram é a convicção da empresa em negligenciar a grande crise que implantou na cidade, construindo, paralelamente, parcerias midiáticas mais determinantes no universo que lhe é mais interessante. Constrói, dessa forma, outro real e procura, por seus parceiros, enquadrar-se de acordo com seus interesses e projetos, seguindo com a sua rotina mercantil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebemos que nos três momentos atravessados pela empresa na cidade ficou evidente o anúncio de eventos que poderiam desaguar em crises organizacionais. Havia, desde os passos iniciais, a apresentação de demandas para as quais se traçariam estratégias capazes de marcar as feições da empresa no olhar da cidade. Era possível ter uma certa previsibilidade, na qual caberia a decisão de enfrentamento mais adequada aos preceitos que se quisessem imperiosos. Mas o caminhar empurrou a vida organizacional para a situação final, percebida no terceiro momento, que fugiu completamente do controle da empresa, caracterizando, metaforicamente, uma demanda dinâmica que desenhou outras condições políticas e sociais, dificultando a prática antes vitoriosa.

As ações de comunicação numa organização se associam ao papel que as organizações assumem no contexto em que se inserem. Assim sendo, o modelo de comunicação adotado acaba por revelar o seu modo de existir no mundo, mesmo que despreze vínculos fundamentais no espaço relacional de que ela mesma é elemento. O modo distinto percebido nos indica o exercício da Braskem no sentido de produzir fatos a ela favoráveis, deixando à margem (ignorando) as angústias sociais por ela mesma produzidas.

5 O Big Brother Brasil é um programa de entretenimento caracterizado como reality show, veiculado pela TV Globo (rede de televisão comercial aberta) e com grande número de telespectadores.



A empresa constitui, por estratégias próprias de mercado, uma espécie de universo paralelo em que são moldadas feições bastante positivas da organização. Tais imagens ganham o aporte importante de um veículo de longo alcance (TV Globo) capaz de induzir uma opinião pública que seja favorável aos interesses da Braskem, puramente de mercado, camuflados de intensas preocupações acerca da sustentabilidade social.

Nesse sentido, devemos considerar que há uma espécie de produção informacional da organização que tenta delinear em sua feição, visível ao receptor, traços que não combinam com a experiência da cidade. Aproximamo-nos daquilo que Fallis (2015, p.402) define como desinformação, ou seja, podemos dizer que estamos diante de um "engano intencional, [de uma] informação imprecisa que pode enganar as pessoas". Dessa forma, tal (des)informação é reforçada pela ideia de que há a intenção de fazer com que os receptores acreditem numa aparência (fisionomia) que é demonstrada como confiável e precisa.

No entanto, essa política de espelhamento de feições que ela própria (Braskem) desenha em torno de sua imagem entra em confronto com as feições contidas na experiência da cidade, gerando estancamentos e ausência de diálogos, tão fundamentais aos processos sociais e que caracterizam os processos de comunicação.

Retomando a afirmação de Marcondes Filho (2018), já enunciada anteriormente, que focaliza como essência da comunicabilidade a relação do "eu" com o "outro", gerando um "nós". Tal preceito, mergulhado no caso em estudo, conduz ao seguinte questionamento: quem é o outro no processo de comunicação da Braskem? Para quem a empresa se abre para receber o que não é dela (anseios e angústias sociais dos moradores de Maceió, por exemplo)? Com quem, verdadeiramente, a empresa estabelece sua comunicação? Quem a faz trepidar em suas certezas?

Considerando que para tais questionamento não encontramos como resposta a cidade de Maceió (representada exclusivamente por seus habitantes), podemos afirmar que, por parte de Braskem, não há intenção de comunicação com a cidade.

REFERÊNCIAS

BRASKEM. Linha do tempo. *Braskem*. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.braskem.com/linha-do-tempo-alagoas>. Acesso em 25 mar. 2023.

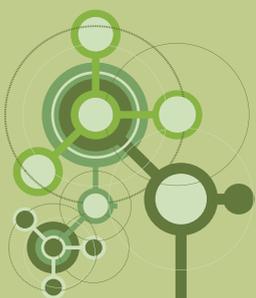
CASTELLS, Manuel. *O poder da comunicação*. Tradução: Vera Lúcia Mello Joscelyne. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

COSTA, Géssika; ALBUQUERQUE, Jean. "Quando alguém fala a palavra Braskem, dá vontade de chorar": o impacto do crime da Braskem na educação de Maceió. *Observatório da Mineração*, Brasília, DF, 19 janeiro 2023. Acesso em: <https://observatoriodamineracao.com.br/quando-alguem-fala-a-palavra-braskem-da-vontade-de-chorar-o-impacto-do-crime-da-braskem-na-educacao-de-maceio/>. Acesso em: 25 mar. 2023.

CRUZ, Maria Helena Ferreira Pastor. *Educação cidadã por meio da TV e rádio na escola*. Curitiba: Appris, 2020.

FALLIS, Don. *What is disinformation?* Library Trends, Baltimore, v.63, n.3, p.401-426, 2015. doi: <https://doi.org/10.1353/lib.2015.0014>.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Paradigmas e perspectivas epistemológicas dos estudos de comunicação organizacional. *In: Anais do 18º Encontro Anual da Compós, 2009, Belo Horizonte. Anais eletrônicos...* Campinas: Galoá, 2009. Disponível em: <https://proceedings.science/compos/compos-2009/trabalhos/paradigmas-e-perspectivas-epistemologicas-dos-estudos-de-comunicacao-organizacio?lang=pt-br> Acesso em: 10 nov. 2022.



KUNSCH, Margarida M. Comunicação Organizacional: contextos, paradigmas e abrangência conceitual. *MATRIZES*, São Paulo, v.8, n.2, p.35-61, 2014. doi: <https://doi.org/10.11606/issn.1982-8160.v8i2p35-61>.

MARCONDES FILHO, Ciro. *Comunicologia ou mediologia? A fundação de um campo científico da comunicação*. São Paulo: Paulus, 2018.

Ministério Público Federal (MPF). Caso Pinheiro/Braskem. *MPF*, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-pinheiro>. Acesso em: 25 mar. 2023.

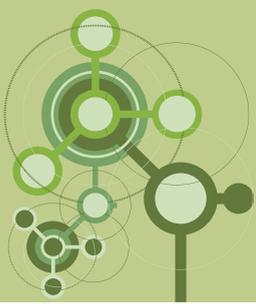
NASCIMENTO, Clay Ewerthon Alves. *O discurso da educação ambiental em Alagoas: do ambientalismo radical ao cinismo empresarial*. 2015. 146p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015.

NASCIMENTO, Clay Ewerthon Alves; CAVALCANTE, Maria do Socorro Aguiar de Oliveira. O confronto discursivo entre o conservadorismo empresarial e a memória ambientalista e sindical alagoana. *Revista eletrônica do mestrado em educação ambiental*, Rio Grande, v.35, n.2, p.42-61, 2018. doi: <https://doi.org/10.14295/remea.v35i2.7551>.

SODRÉ, Muniz. *A ciência do comum: notas para o método comunicacional*. Petrópolis: Vozes, 2014.

TICIANELLI, Edberto. Salgema e o movimento contra a ampliação de 1985. *História de Alagoas*. Maceió, 1 abril 2019. Disponível em: <https://www.historiadealagoas.com.br/salgema-e-o-movimento-contr-a-ampliacao-de-1985.html>. Acesso em: 1 jul. 2022.

Artigo recebido em 05.12.2023 e aprovado em 28.06.2024



Barriers to cultural participation by people with disabilities: a qualitative investigation about Lollapalooza Brazil (2022)

Barreiras na participação cultural de pessoas com deficiência: uma investigação qualitativa sobre o Lollapalooza Brasil (2022)

Barreras a la participación cultural de personas con discapacidad: una investigación cualitativa sobre el Lollapalooza Brasil (2022)



Igor Lacerda

- PhD student in Communication at the State University of Rio de Janeiro (UERJ)
- Researcher at the Communication, City and Consumption Laboratory (LACON/UERJ)
- E-mail: igorlacerdasa@gmail.com



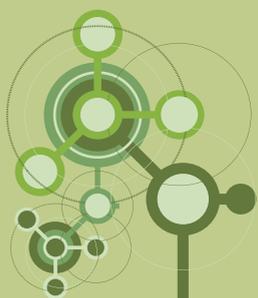
Jorgiana Melo de Aguiar Brennand

- PhD in Communication from the State University of Rio de Janeiro (UERJ)
- Professor of the Publicity and Propaganda and Journalism courses at the Centro Universitário IBMEC
- E-mail: jorgianabrennand@uol.com.br



Ricardo Ferreira Freitas

- PhD in Sociology from Université Paris V (René Descartes)
- Full Professor at the Faculty of Social Communication at the State University of Rio de Janeiro I(UERJ)
- CNPq and Faperj researcher, PQ2 at CNPq and Cientista do Nosso Estado at Faperj
- E-mail: rf0360@gmail.com



ABSTRACT

This study examines the inclusion of people with disabilities at Lollapalooza (2022) based on the perspectives of digital influencers with disabilities. Despite the festival's professed commitment to inclusivity, it falls short in accommodating these influencers, highlighting mobility and autonomy challenges due to accessibility issues, hindering their full participation. This study emphasizes superficial measures in fostering genuine inclusion and advocates for substantive efforts to ensure the participation and enjoyment of all individuals in public events and spaces.

KEYWORDS: PEOPLE WITH DISABILITIES (PWDS) • INCLUSION • LOLLAPALOOZA • MUSIC FESTIVAL • EVENTS.

RESUMO

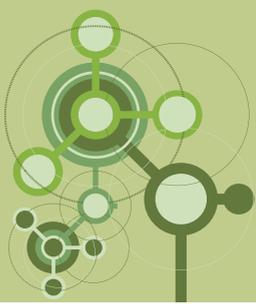
Este estudo examina a inclusão de pessoas com deficiência (PCDs) no Lollapalooza (2022) a partir das perspectivas de influenciadoras digitais com deficiência. Apesar do compromisso declarado do festival com a inclusão, este não consegue acomodar as influenciadoras, destacando os desafios de mobilidade e autonomia devido a questões de acessibilidade, dificultando sua plena participação. Este estudo enfatiza medidas superficiais na promoção da inclusão genuína e defende esforços substantivos para garantir a participação e o prazer de todos os indivíduos em eventos e espaços públicos.

PALAVRAS-CHAVE: PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (PCDS) • INCLUSÃO • LOLLAPALOOZA • FESTIVAL DE MÚSICA • EVENTOS.

RESUMEN

Este estudio examina la inclusión de las personas con discapacidad (PCD) en Lollapalooza (2022) basándose en las perspectivas de los influenciadores digitales con discapacidad. El festival defiende el compromiso con la inclusión, pero esta acción no se realizó según los influenciadores, destacando los desafíos de movilidad y autonomía por problemas de accesibilidad, lo que obstaculiza su plena participación. Este estudio enfatiza medidas superficiales para fomentar una inclusión genuina y aboga por esfuerzos sustantivos para garantizar la participación y el disfrute de todos los individuos en eventos y espacios públicos.

PALABRAS CLAVE: PERSONAS CON DISCAPACIDAD (PCD) • INCLUSIÓN • LOLLAPALOOZA • FESTIVAL DE MÚSICA • EVENTOS.



INTRODUCTION

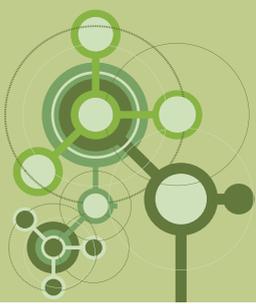
People with disabilities (PWD) have long endured exclusion from opportunities for inclusion and citizenship, making it impossible for them to fully participate in society and public events (Jesus; Souza, 2022). The State currently seeks to reverse this situation with policies aiming to include socially excluded groups and ensure them equal treatment and access to opportunities in public and private spheres (Freitas, 2021). Measures such as reserved company positions, elimination of architectural barriers in shared and private environments, adaptation of workspaces, and affirmative education action configure examples of such initiatives (Antunes; Bertotti, 2022; Chaves, 2023; Salvatori, 2021).

Accessibility is a crucial aspect in events as it ensures that PWD have equal access to programs and venues. Events aim to offer relevant and engaging experiences to participants (Kotler; Keller, 2006). Thus, organizers must understand that these experiences go beyond interactions with attractions in events. Experiences at the Lollapalooza music festival, for example, were shaped based on participants' first interactions. Media convergence has meant that the way to enjoy festivals goes beyond being there in person. Paid channels and social media are offering a variety of experiences at both large and small events. Lollapalooza for example, was broadcast by Multishow, Bis, and Gshow (Lollapalooza..., 2022).

Event planning must combine strategies to ensure their consumers' full experience. Thus, people's inclusion and active participation (especially of those with disabilities) are important steps toward full experiences (Andrades, 2022; Blankenburg, 2023; Cavalcante, 2021; Oliveira, 2022). Inclusive events should feature the following characteristics: spaces for wheelchairs and guide dogs, ramps and handrails to facilitate the circulation of visitors with reduced mobility, signs identifying seats and bathrooms for those with impaired hearing, reserved parking, and other tools to promote people's autonomy (Berni, 2021; Faria, 2023; Remião, 2012; Silveira, 2023). These characteristics follow Law no. 10,098, of December 19, 2000, which demands the removal of architectural, communicational, methodological, and instrumental barriers to ensure accessibility, quality of life, and autonomy for PWD or reduced mobility (Brasil, 2000).

This study aims to understand the inclusion of people with disabilities in music festivals such as 2022 Lollapalooza given the importance of ensuring their effective levels of physical, functional, social, and community inclusion (Amaral, 1995), which would require movement autonomy, adapted spaces, interaction with other participants, opportunity offers, and access to social movements. Law no. 10.098, of December 19, 2000, provides for these inclusion and accessibility plans, aiming to avoid the marginalization of PWD in social and cultural events. This study seeks to answer the following guiding question: what were the narratives Lorrane Silva (@_pequenalo), Lorena Eltz (@lorenaeltzz), and Giovanna Massera (@toranja.mecanica) produced on physical, functional, social, and community inclusion at the 2022 Lollapalooza music festival?

Lorrane Silva, a 26-year-old digital influencer (Karhawi, 2017) with a background in Psychology, has won the Forbes Under30 award, reserved for the most talented Brazilian content creators younger than 30 years of age. With 4.6 million followers on Instagram, Lorrane produces humorous memes without necessarily addressing the rare syndrome reducing her movement. Lorena Eltz, a 21-year-old influencer with 597,000 followers on Instagram, uses the platform to talk about people with disabilities' health and rights, especially those, such as her, who have Crohn's disease. Giovanna Massera, a 25-year-old model and influencer with lupus, has 15,800 followers on her Instagram profile, in which she addresses issues such as Blackness, sexuality, and the rights of PWD.



THEORETICAL FRAMEWORK

Events configure strategic activities for the public relations planning of any organization that can be used at several levels of organizational communication. Internal communication and motivational campaigns are some examples of the importance of events for brand planning or organizational reputation. Business communication consists of three main areas: internal communication, marketing communication, and institutional communication (Kunsch, 2002). Each has several tools the choice of which must respect the interests, stakeholders, and communication objectives of an organization.

Although Kunsch (2002) mentions events as something other than integrated communication tools, their importance for business communication strategies is indisputable (Fortes; Silva, 2015). This change in the mentality of public and private institution managers has led to the use of events as a strategy to integrate organizations, communities, and consumers.

Despite their advantages, many companies prefer to only sponsor events—as with the 21 sponsors of 2022 Lollapalooza, which included car brands and mobile network operators such as Chevrolet, Vivo, and McDonald's (Filippe, 2022)—that have developed strategies to engage the public in experiences, such as those they would have at that music festival.

Sponsors included brands such as Tanqueray, Samsung, and others. Instagram was the official social media partner of the event. Globo, Multishow, 89 Rádio Rock, and Rádio Mix aided content production. Events configure a business in themselves that involves several activities, including marketing products with sponsor brands (Brennand, 2023). The challenge organizers face involves seeking maximum business partnerships without compromising the essence of the event (Fortes; Silva, 2015).

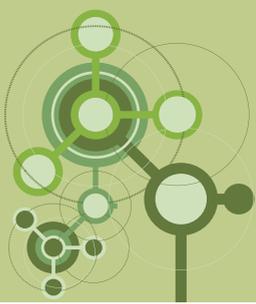
Events are typically held to mark a moment; establish new scientific, organizational, or advertising paradigms; promote organizational launches; celebrate art and culture; or disseminate socio-educational campaigns (Freitas; Lins; Carmo, 2016). They are, therefore, powerful public relations tools that can unite people around common causes to promote institutional, family, and personal dialogues. For the author, these are important resources to combat dissent or lack of information on a subject of organizational and/or public interest.

For events to achieve their success, they must respect local, regional, and national laws and ensure cultural diversity. Also, they must respect attendees' different profiles, recognizing and considering workers' and consumers' rights, including full accessibility to venues. By promoting an inclusive environment, events will more likely provide positive experiences and strengthen their reputation with their audience.

The importance of the effective inclusion of PWD in music festivals

After two years without occurring due to the COVID-19 pandemic (Costa, 2021), Lollapalooza (organized by Time For Fun) was held from March 25 to 27, 2022, at the Interlagos Circuit in São Paulo, with tickets costing from R\$900 to R\$3,700. In this edition, the festival announced its inclusion of PWD, making available services such as facilitated entrances, elevated areas for better stage viewing, golf carts for transport from venue gates to the stages, Brazilian sign language (LIBRAS) interpreters on elevated platforms in front of the stages, and audio description devices.

Since people with disabilities are in society, the planning of events such as Lollapalooza must consider their needs and experiences (Amaral, 1995). For Amaral, disability is characterized by three reasons: anatomical-functional ones, referring to the form and function people exercise; statistical ones, linked to an average general population; and an ideal model related to a social comparison based on an ableist view (Pereira, 2008) that defines ideal bodies and disregards their real capacities



and limitations. Even people without disabilities may fail to reach this ideal societal model (Lucena; Seixas; Ferreira, 2020). The plans of Lollapalooza would theoretically respect these groups' specificities and possible limitations, ensuring the services that are essential for access to its performances.

About 18.6 million Brazilians (around 8.9% of the population) claimed having some degree of visual, hearing, motor, mental, or intellectual impairment (IBGE, 2023). A considerable part of the Brazilian population has difficulties seeing (3.1%), moving (8.3%), hearing (1.2%), and acquiring formal knowledge (3.7%). Despite such high numbers, these people normally have no opportunity to enjoy leisure time because spaces for large events still need specific adaptations for them.

It is essential to recognize the right of PWD to social inclusion, covering areas such as culture, leisure, and work, including Lollapalooza (Amaral, 1995). Effective inclusion is not only musical events but also all society spaces must consider four levels: physical, functional, social, and community. At the physical level, it is essential to adapt spaces, eliminating physical and environmental barriers to ensure accessibility and mobility for people with disabilities. At the functional level, it is important to create environments that meet the needs of these people, enabling them to autonomously perform basic activities. At the social level, the places in which social interactions occur (including events) should be planned to ensure access, mobility, and autonomy for people with disabilities and avoid excluding them from living with others. Finally, it is essential to enable the active participation of PWD in social movements, promoting community inclusion.

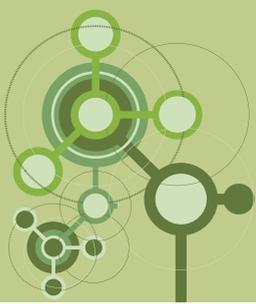
Since the 1970s—when culture, leisure, and tourism markets began to consider the inclusion of people with disabilities in their programs—flaws in physical, functional, and social inclusion have been identified (Faria; Motta, 2012). Producers faced difficulties communicating with customers, employees were unprepared to deal with PWD's demands, and event and trip creators ignored the barriers in the spaces intended for these activities (Sasaki, 2003). The lack of LIBRAS interpreters, ramps, elevators, electric vehicles, and spaces adapted to users' needs contributed to many PWD being unable to participate in social events or to integrate community groups, restricting their lives to their households.

The ongoing lack of inclusion persists in contemporary events, such as Lollapalooza. Lorrane Silva encountered accessibility issues with her motorized chair, while Giovanna Massera and Lorena Eltz faced challenges due to non-functioning golf carts, resulting in physical discomfort and inconvenience. The festival spaces were inadequately adapted to their needs, indicating a lack of functional inclusion. Massera and Eltz missed subsequent days of the event, illustrating the absence of social inclusion as they were unable to enjoy it with friends. Despite difficulties, Silva attended part of the event due to professional commitments. These influencers have advocated for basic rights in social media, contributing significantly to the participatory inclusion of PWD in social movements (Tabarkiewicz, 2022).

Lollapalooza quickly commented on these cases of negligence with a note (lacking self-criticism or an apology) written by its press office to Cabral (2022):

Lollapalooza Brazil is committed to holding an inclusive event in which everyone is welcome. Each year, the festival refines its structure and thinks of improvements so that everyone can have a good experience inside the Interlagos Circuit. This year, LollaBR offered people with disabilities access through a dedicated gate, golf carts to take them to the festival area, elevated platforms so they could watch the shows, and motorized equipment to facilitate movement across the space, as well as professional LIBRAS interpreters and audio description devices. All services will be evaluated and improved for the next editions. (Cabral, 2022)

Planning is fundamental for the development and management of events, encompassing executive coordination, financial control, and technical and social administration (Freiberger, 2010). This phase must consider the physical environment of an



event, anticipating possible failures so teams can readily solve them. After all, event venues must comfortably accommodate all attendees (Freiberger, 2010).

The definition of an event includes planning: “it is the sum of previously planned actions with the objective of achieving defined results with its audience” (Canton, 1997, p. 19). For the author, planning is indispensable as it considers facts, events, marketing strategies, clients' and promoters' expectations regarding programs, and marketing objectives. “The event, by the very meaning of the word, is every fact or knowledge, spontaneous or organized, which occurs in society; and from the professional point of view, it presupposes planning and organization” (Canton, 1997, p. 19).

Lollapalooza failed in its planning by ignoring accessibility for PWD at the Interlagos Circuit. Its lack of accessible toilets, elevators, golf carts, and motorized chairs for autonomous circulation hindered the participation of these people in the event. Moreover, the note the organization issued lacked self-criticism and an apology, giving the impression of a prefabricated text unrelated to harmed individuals. Official notes during crisis management must explain mistakes; remedy actions; and show genuine, critical, and empathetic thinking toward those affected by the failures (Genú, 2007).

METHODOLOGY

As its methodology, this study employed narrative analysis and literature review (Bastos; Biar, 2015). In a qualitative, interpretative, and dialogical manner, we aimed to describe social life events and explore the meanings that individuals attribute to them within their narratives (Spink, 2010). An interdisciplinary dialogue examined narrative flows—this social practice that unveils reality, the processes of resistance, and the reformulation of meanings.

We analyzed stories (short videos up to 60 seconds that are viewable for 24 hours) and reels (videos of up to 15 minutes that stay on an Instagram profile indefinitely), published from March 25 to 27, 2022. Lorrane Silva shared 15 subsequent stories. Lorena Eltz published one reel and 12 stories. Giovanna Massera posted one reel. A total of two reels (3'38") and 27 stories (4'01") with discourses and texts were investigated.

Only stories and reels from Lorrane, Lorena, and Giovanna were analyzed. Journalistic narratives were cited but they were not analyzed as they only serve to supplement the influencers' narratives. The qualitative and dialogic analysis incorporated external sources to provide readers with a comprehensive understanding, encouraging the construction of individual meanings about the described events.

RESULTS

On the first day of Lollapalooza, Lorrane Silva faced difficulties navigating the event with her motorized tricycle. Her stories evinced the lack of physical and functional inclusion (Bressani, 2022). In addition to participating as a consumer and enjoying the festival for the first time, Silva also commentated on the Multishow channel, participating in lives on music, culture, and entertainment. During the event, she had difficulty getting onto the electronic music stage due to broken elevators and no ramps. Nevertheless, an unknown man unrelated to the festival helped her up the steps:

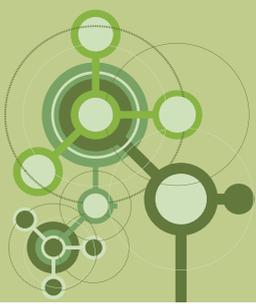


Figure 1: Lorrane Silva carried by a stranger



Note: Posts taken from the @_Pequenalo² Instagram profile on 12/20/2022.

She posted some stories the next day about the lack of accessibility for PWD at Lollapalooza. She said that all events should ensure inclusion and the effective, comfortable, and autonomous participation of PWD: “we pay the same amount as everyone else to enjoy the event and we are not included, understand?” Seeking to reinforce the importance of physical and functional inclusion, Lorrane also stated: “I think the least they could be do is to also include us so that we have independence and can enjoy [the festival] the same as all the people who are there who are not people with disabilities.”

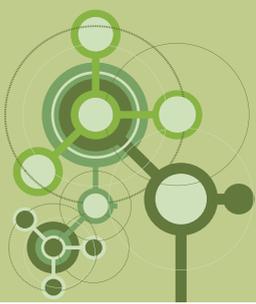
She proposed a discussion on her Instagram profile to help other event producers implement effective plans to include consumers with disabilities: “I hope I can help by talking about this in these stories [...] not only for Lollapalooza but for all big-named events; and not only big-named events... it could also be for a small event, but inclusion must be there.”

Figure 2: Lorrane Silva talking about inclusion in events



Note: Posts taken from the @_Pequenalo Instagram profile on 12/20/2022.

² Retrieved from: https://www.instagram.com/_pequenalo/. Access in: Sep. 16, 2024.



The narrative built on her Instagram profile stated that not all spaces of the festival were prepared to receive her. Only those reserved by Multishow (the company that hired her) had ramps, elevators, adapted bathrooms, and trained professionals to serve her: "I have nothing to complain about Multishow, I'm working with them at Lolla, so [I enjoyed] accessibility from the beginning to the end of the booth and elevators (especially for me to go down or up) [and could] have my independence and be able to walk wherever I want."

Despite difficulties getting on stage, Lorrane could enjoy the festival for two days and experience social inclusion (Figure 3). Unlike the other two influencers, she had access to social inclusion even if she faced mobility obstacles at Lollapalooza. Lorrane could participate in other days of work and party but chose to watch the festival in her hotel room. Giovanna also opted to follow it at home, evidence that the lack of physical and functional inclusion results in social exclusion.

Figure 3: Lorrane Silva with friends at Lollapalooza



Note: Posts taken from the @_Pequenalo Instagram profile on 12/20/2022.

Chevrolet invited Lorena Eltz to participate in the three days of Lollapalooza, but she attended only the first one (03/25/22) due to the lack of physical and functional inclusion, as reported in her stories. She has Crohn's disease, which causes inflammation in her digestive tract and demands that she use a colostomy bag that collects her fecal matter. At the start of the event, after traveling about 20 minutes on steep, uneven terrain to the festival bathrooms, her bag burst open. She found no preferential bathroom lines for PWD. The festival had adapted bathrooms for PWD, but all attendees used them, and security guards failed to prevent the entry of people without disabilities (Valinhos, 2022). She said in a reel: "The event is obviously not responsible for my bag leaking but I wish I had found more toilets (including to record content about toilets) for people with disabilities or ostomized patients at a music festival."

Lorena expressed her fear of attending large events due to the uncertainty about their accessibility and how they may be unsuitable for people like her: "It's sad to think that people who have an illness or a disability end up not going to this type of event for fear of what might happen there." Due to the lack of adequate bathrooms, she experienced social exclusion, choosing to return to her hotel to watch the last shows of the festival with her mother, Patrícia Carvalho. She even shared a story from her mother at a private space, mentioning, "what's left [for us] is to watch it on television." This evinces that Lorena was unable to attend her favorite performances and enjoy the company of her friends due to her health condition.

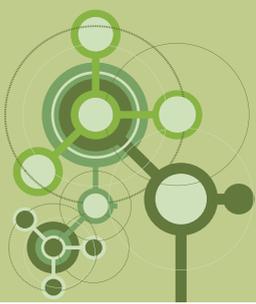
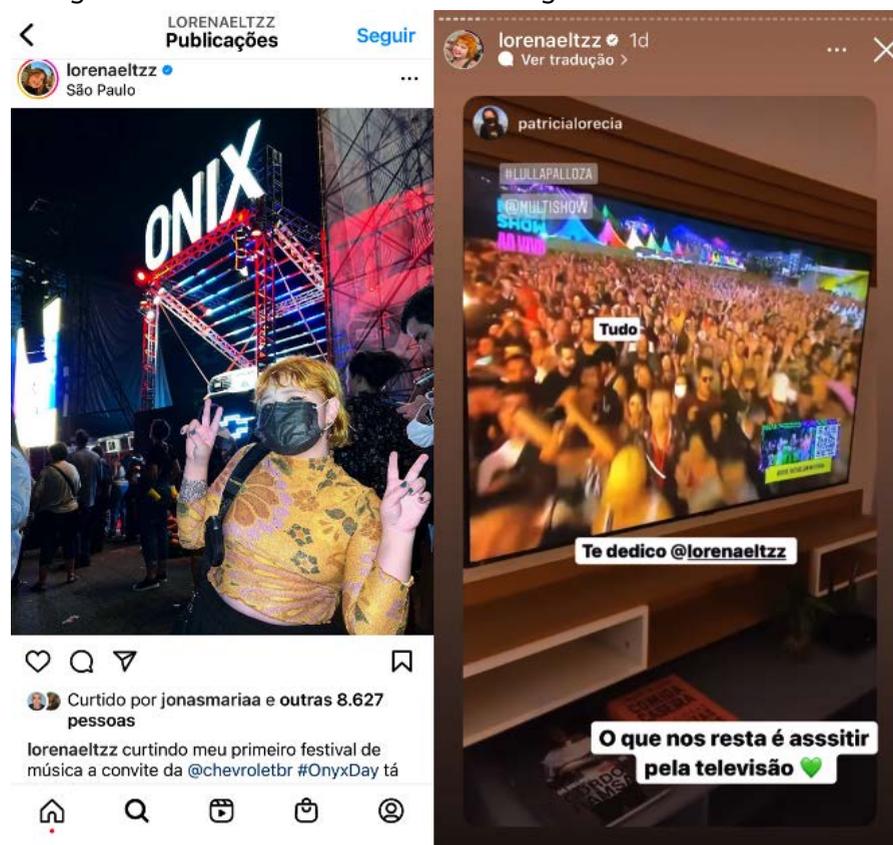


Figure 4: Lorena Eltz on the Onix stage and in her hotel room



Note: Posts taken from the @lorenaeltzz³ Instagram profile on 12/20/2022.

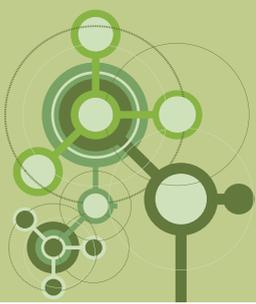
Due to these humiliating occurrences, she had anxiety attacks and had to go to a hospital: “the worst thing is to see the stories and photos of everyone at @lollapaloozabr and see that the reality is not like that.” She also recalled that “for those who are mega famous and have beauty cabins, it seems really wonderful. But those who have expectations end up being disappointed with the lack of care for the people inside.” As above, Lorrane Silva attended the three days of the festival, facing difficulties moving at some stages despite being in privileged areas.

Figure 5: Lorena Eltz in her hotel room



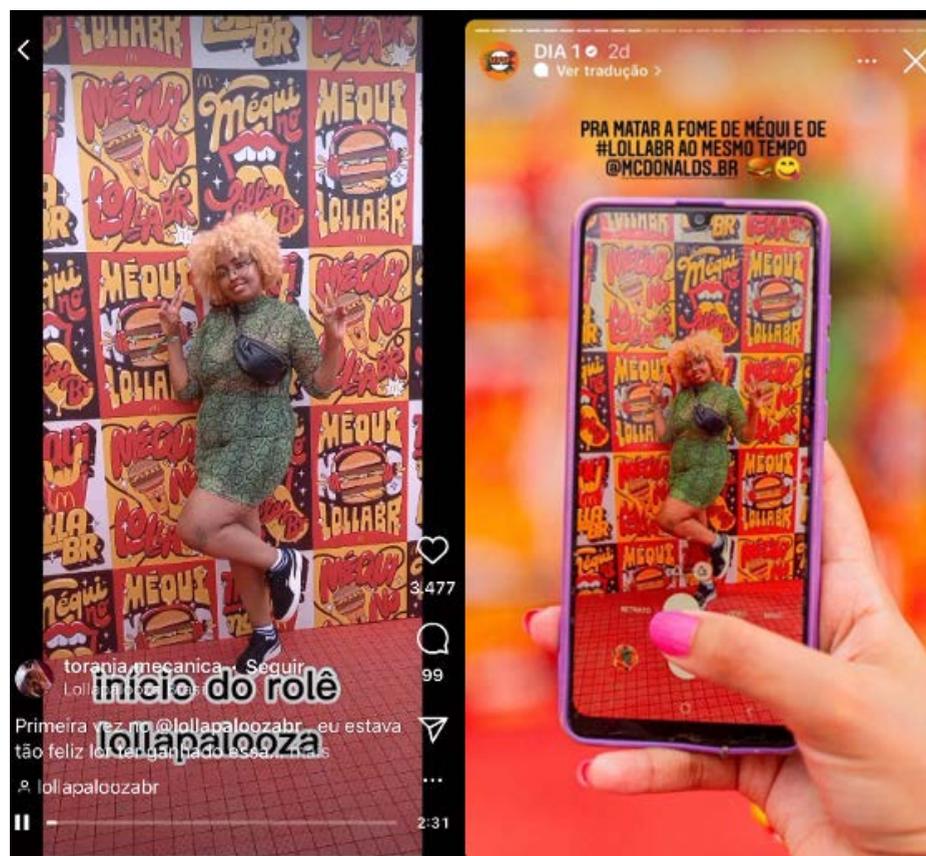
Note: Posts taken from the @lorenaeltzz Instagram profile on 12/20/2022.

³ Retrieved from: <https://www.instagram.com/lorenaeltzz/>. Access in: Sep. 16, 2024.



Giovanna Massera, who suffers from lupus and uses a cane, faced mobility difficulties (Maturana, 2022). The absence of physical and functional inclusion became evident from the moment she arrived at the event, on 03/25/22. As her team had no information, they had to tread long distances to find motorized carts and chairs: “for those who do not know, I am a PWD, and I was moving around with a cane during the event. The event was supposed to offer a PWD experience, it was supposed to have accessibility, but it wasn't working as it should.” About such problems, she said: “they didn't know how to guide us to access the motorized chairs. The chairs were only in one place, at one station, so if you went down the Adidas entrance, you had to walk the whole circuit.”

Figure 6: Giovanna Massera at Lollapalooza

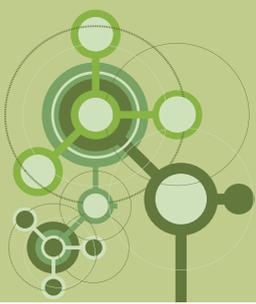


Note: Posts taken from the @toranja.mecanica⁴ profile on Instagram on 12/20/2022.

Regarding accessibility to spaces with autonomy, she mentioned that the chairs would get stuck due to the lack of easily traversable soil, making it impossible to see some concerts: “If you wanted to watch some concert on the Adidas stage or the Onyx stage, you would have to take the turf, even with the chair, so the mud got it stuck. The turf was steep, so I almost rolled over with the chair.” About the security system (carried out by the Fire Department) and support in case of difficulties, she detailed: “There weren't enough firefighters to keep up with everyone on the turf, so the very people who were enjoying the festival helped me, I got hurt, people who were walking got hurt.”

At the end of the video, after telling her account, she confessed: “It was very sad because they preached so much [about] inclusion, that there would be an experience for people with disabilities and, in the end, it didn't work out. We were humiliated.” That was her first time at the festival, but she was only able to attend one concert due to social exclusion. Massera hopes that these issues will be resolved in other editions so that PWD will be able to avoid humiliations, which generate sadness and anxiety: “I hope that these problems are solved because we [PWD] want to have fun too. We are also fans and access this type of festival, we also have a favorite artist.”

⁴ Retrieved from: <https://www.instagram.com/toranja.mecanica/>. Access in: Sep. 16, 2024.



Although community integration remained unchanged, the three influencers successfully used their Instagram profiles to broaden the agenda of social movements advocating for the rights of people with disabilities. Social media platforms such as Instagram play a crucial role in spreading awareness about the struggle for PWD's rights to an engaged and interested audience (Tabarkiewicz, 2022; Oliveira, 2021).

Despite the promise of inclusion in Lollapalooza, service failures and poor equipment resulted in a lack of inclusive experience for these three influencers. Planning failures prohibited them to experience physical, functional, and social inclusion. However, the internet enabled them to express their demands and fight for greater inclusion in all societal spaces, promoting community inclusion.

DISCUSSION AND CONCLUSION

We find that all types of events should effectively include people with disabilities, which implies guaranteeing them movement autonomy, environment adaptation, social interaction, and dignified access to leisure and work. PWD require physical, functional, social, and community inclusion as consumers and professionals. The 2022 Lollapalooza promised an inclusive experience for PWD, offering facilitated entrances, golf carts, exclusive spaces, motorized wheelchairs, and LIBRAS interpreters.

Analyzing Lorrane Silva's, Lorena Eltz's, and Giovanna Massera's Instagram narratives shows flaws in 2022 Lollapalooza services and highlights its lack of effective inclusion. They faced physical, functional, and social barriers at the event, such as problems accessing the stages due to broken elevators, lack of adapted toilets, and difficulties getting around on uneven terrain, preventing them from fully enjoying the festival with their friends and family. Although this study lacks a detailed address of community inclusion, social media disseminated their narratives on the struggles of social movements for the rights of people with disabilities.

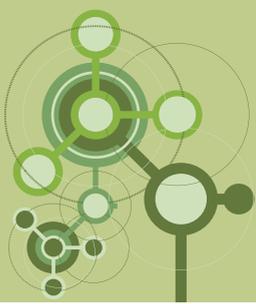
After analyzing the corpus, we found that Lollapalooza had planning flaws, showing a lack of respect for PWD accessibility. It also delayed solving demands related to defective bathrooms, elevators, and motorized cars and chairs. The lack of empathetic communication with those affected was also evident since the statement released by the organization had neither self-criticism nor apologies. These flaws show the absence of a genuine, empathetic connection with the audience and a lack of critical thinking and effective strategies to prevent future recurrences.

Lollapalooza showed planning flaws that resulted in negative experiences for those three influencers. These issues impacted attendees and the reputation of organizers, sponsors, and institutional supporters. The reputation of the event plays a crucial role in the image of those involved and can last for long periods, influencing its success or failure. The search for a successful event should not restrict itself only to hiring renowned artists and searching for sponsorships, but also ensure attendees' full satisfaction and respect regardless of their profile. After all, the image of an event is built by its participants' positive or negative experiences.

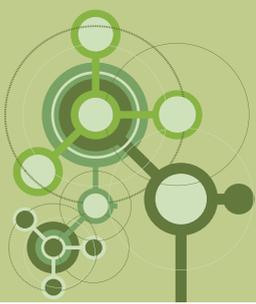
REFERENCES

AMARAL, Ligia. *Conhecendo a deficiência: em companhia de Hércules*. São Paulo: Probel, 1995.

ANDRADES, Caroline. *Clima acessível: reflexão crítica sobre a produção jornalística com acessibilidade comunicativa*. 2022. 102 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal do Pampa, São Borja, 2022.



- ANTUNES, Camila; BERTOTTI, Bárbara. Licitações inclusivas: uma análise da (des)proteção às pessoas com deficiência. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Lisboa, v.8, n.4, p.713- 738, 2022.
- FREITAS, Ricardo Ferreira; LINS, Flávio; CARMO, Maria Helena. *Megaeventos, comunicação e cidade*. Curitiba: Editora CRV, 2016.
- BASTOS, Liliana; BIAR, Liana. Análise de narrativa e práticas de entendimento da vida social. *Revista DELTA*, São Paulo, v.31, n.1, p.97-126, 2015.
- BERNI, Felipe. *A recepção jornalística de pessoas com deficiência intelectual: um estudo sobre os usos e significações que fazem em seus cotidianos*. 2021. 171 f. Dissertação (Mestrado em Jornalismo) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2021.
- BLANKENBURG, Rodrigo. *Acessibilidade digital no Brasil: avanços e regressos na inclusão social de pessoas com deficiência na cibercultura*. 2023. 128 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Semiótica) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023.
- BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade [...]. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm. Acesso em: 22 mar. 2024.
- BRENNAND, Jorgiana Melo de Aguiar. *De roupas de defunto a artigos de moda: imbricações entre comunicação, consumo e sociabilidade numa feira de brechós em Madureira*. Rio de Janeiro: E-papers, 2023.
- BRESSANI, Giulia. Pequena Lô fala sobre acessibilidade no Lollapalooza: "A inclusão tem que estar presente". *Quem*, 27 mar. 2022. Disponível em: <https://revistaquem.globo.com/QUEM-News/noticia/2022/03/pequena-lo-fala-sobre-acessibilidade-em-lollapalooza-inclusao-tem-que-estar-presente.html>. Acesso em: 22 mar. 2024.
- CABRAL, Nicolle. 'Show de horror': como foi o Lollapalooza para as PcDs. *Tangerina*, 29 mar. 2022. Disponível em: <https://tangerina.uol.com.br/musica/pcd-lollapalooza-2022-acessibilidade/>. Acesso em: 22 mar. 2024.
- CANTON, Marisa. Evento: da proposta ao planejamento. *Revista Turismo em Análise*, São Paulo, v.8, n.1, p.19-30, 1997.
- CAVALCANTE, Barbara. *Acessibilidade e jornalismo: uma análise de dez portais de notícias brasileiros e o acesso de pessoas com deficiência aos seus conteúdos*. 2021. 117f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2021.
- CHAVES, Victoria. *Diretrizes de acessibilidade: para os docentes do curso de comunicação social da Universidade Federal do Maranhão – UFMA*. 2023. 53f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2023.
- COSTA, C. Que impactos a pandemia teve na sociedade e na política brasileira?. *Jornal da USP*, 9 dez. 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/cultura/que-impactos-a-pandemia-teve-na-sociedade-e-na-politica-brasileiras/>. Acesso em: 22 mar. 2024.
- FARIA, Keyla. *Tecnologias inclusivas e leitura entre pessoas com deficiência: a realidade das bibliotecas públicas da região metropolitana de Goiânia*. 2023. 237f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2023.



FARIA, Marina; MOTTA, Paulo. Pessoas com deficiência visual: barreiras para o lazer turístico. *Revista Turismo em Análise*, São Paulo, v.23, n.3, p.691-717, 2012.

FILIPPE, M. Lollapalooza tem recorde de patrocínios; veja o que as marcas preparam. *Exame*, [25 mar. 2022. Disponível em: <https://exame.com/marketing/lollapalooza-tem-recorde-de-patrocínios-veja-o-que-as-marcas-preparam/>. Acesso em: 22 mar. 2024.

FORTES, Waldir; SILVA, Mariângela. *Eventos: estratégias de planejamento e execução*. São Paulo: Summus, 2015.

FREIBERGER, Zélia. *Organização e planejamento de eventos*. Cuiabá: EdUFMT, 2010.

FREITAS, Thais. *Representações sociais das pessoas com deficiência em notícias do portal G1*. 2021. 420f. Dissertação (Mestrado em Jornalismo) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.

GENÚ, Cristine. *Gerenciamento de crise: a ação da assessoria de imprensa do Superior Tribunal de Justiça (STJ)*. 2007. 47f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Comunicação Pública) – Instituto de Educação Superior de Brasília, Centro de Educação Superior de Brasília, Brasília, DF, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pessoas com deficiência 2022: PNAD Contínua. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/0a9afaed04d79830f73a16136dba23b9.pdf. Acesso em: 25 jul. 2024.

JESUS, Matheus; SOUZA, Sueli. Percepções contemporâneas sobre a inclusão educacional da pessoa com deficiência. *Revista Contemporânea*, São José dos Pinhais, v.2, n.1, p.439-456, 2022.

KARHAWI, Issaaf. Influenciadores digitais: conceitos e práticas em discussão. *Revista Comunicare*, São Paulo, v.17, n.1, p.47-61, 2017.

KOTLER, Philip; KELLER, Kevin. *Administração de Marketing*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

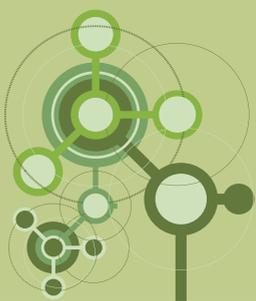
KUNSCH, Margarida. *Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada*. São Paulo: Summus, 2002.

LOLLAPALOOZA 2022 ao vivo: onde assistir aos shows do festival. *G1*, 24 mar. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/pop-arte/musica/lollapalooza/2022/noticia/2022/03/24/lollapalooza-2022-ao-vivo-onde-assistir-aos-shows-do-festival.ghtml>. Acesso em: 22 mar. 2024.

LUCENA, Bianca; SEIXAS, Cristiane; FERREIRA, Francisco. Ninguém é tão perfeito que não precise ser editado: fetiche e busca do corpo ideal. *Psicologia USP*, São Paulo, v.31, n.1, p.1-9, 2020.

MATURANA, J. Capacitismo no Lollapalooza: público PCD expõe falta de acessibilidade em festival. *Purebreak*, 28 mar. 2022. Disponível em: <https://www.purebreak.com.br/noticias/lollapalooza-brasil-publico-pcd-detona-falta-de-acessibilidade-e-expoe-evento/105105>. Acesso em: 22 mar. 2024.

OLIVEIRA, Fatine. *Corpos sem filtro: textualidades afetivas de mulheres com deficiência no Instagram*. 2021. 124f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.



OLIVEIRA, Matheus. *Jornalismo e acessibilidade: a produção de jornalismo acessível às pessoas com deficiência auditiva e visual como nova perspectiva de mercado e participação social*. 2022. 115f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2022.

PEREIRA, Ana. *Viagem ao interior da sombra: deficiência, doença crônica e invisibilidade numa sociedade capacitista*. 2008. 257f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, Portugal, 2008.

REMIÃO, Josiane. *Acessibilidade em ambientes escolares: dificuldades dos cadeirantes*. 2012. 111f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Civil) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2012.

SALVATORI, Patricia. *Ativismo em um mundo (im)perfeito: relações públicas e cidadania para pessoas com deficiência*. 2021. 225f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

SASSAKI, Romeu. *Inclusão e no lazer e turismo: em busca da qualidade de vida*. São Paulo: Áurea, 2003.

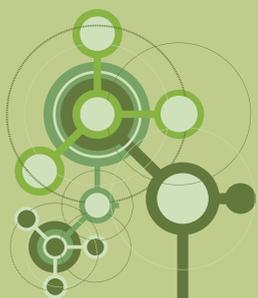
SILVEIRA, Gustavo. *Adaptação de história em quadrinhos para audiodrama uma proposta de acessibilidade para pessoas com deficiência visual*. 2023. 82f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

SPINK, Mary. *Linguagem e produção de sentidos no cotidiano*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

TABARKIEWCZ, Karen. *Implicações do Rol Taxativo para a Comunidade PCD[...]*. 2022. 110f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Públicas) – Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

VALINHOS, Havolene. Influencer que usa bolsa de ileostomia aponta falta de acessibilidade no Lolla. *Folha de S.Paulo*, 29 mar. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2022/03/influenciadora-digital-convidada-pelo-lollapalooza-aponta-problemas-de-acessibilidade.shtml>. Acesso em: 22 mar. 2024.

Article received on 03.22.2024 and approved on 07.30.2024



ESG e tecnologia: como empresas divulgam aspectos ambientais, sociais e de governança no mundo digital?

ESG and technology: how do companies disclose environmental, social, and governance aspects in the digital world?

ESG y tecnología: ¿cómo divulgan las empresas los aspectos ambientales, sociales y de gobernanza en el mundo digital?



Luiz-Alberto de Farias

- Livre-docente da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP).
- Doutor em Comunicação e Cultura pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (Prolam-USP).
- Comunicador Social – Relações Públicas e Jornalista.
- E-mail: lafarias@usp.br



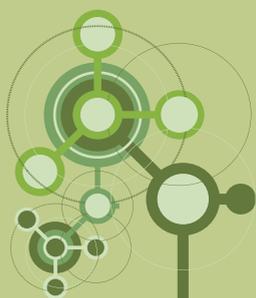
Rafael Vergili

- Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação (PPGCOM) da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP).
- Mestre em Comunicação na Contemporaneidade pela Faculdade Cásper Líbero. Comunicador Social – Relações Públicas.
- E-mail: rvergili@gmail.com



Roberta Beatriz Attene

- Mestre em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo (UMESP).
- Especialista em Gestão de Organizações da Assistência Social (SUAS) pela Paulus/FAPCOM e em Marketing pela Universidade Metodista de São Paulo.
- Comunicadora Social – Relações Públicas.
- E-mail: robertabattene@gmail.com



RESUMO

Este artigo tem como objetivo verificar atuações corporativas na divulgação das práticas ambientais, sociais e de governança no mundo digital. Para isso, apoiou-se em discussões sobre ESG, tecnologia e comunicação. A identificação das empresas mais responsáveis (2013-2022) foi realizada a partir do Monitor Empresarial de Reputação Corporativa (Merco), em que se destacaram Natura, Itaú Unibanco e Grupo Boticário. Para análise das páginas sobre ESG, plataformas Semrush e Similarweb colaboraram na mensuração estatística e de audiência, enquanto as 10 heurísticas de Nielsen nortearam a avaliação da experiência do usuário.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO • ESG • TECNOLOGIA E COMUNICAÇÃO • EMPRESAS RESPONSÁVEIS • ANÁLISE DE DADOS.

ABSTRACT

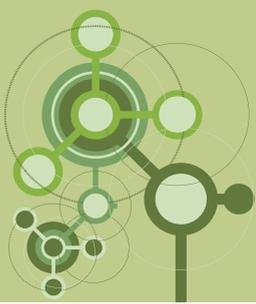
This study aims to verify corporate actions to disseminate environmental, social, and governance practices in the digital world. It was supported by discussions on environmental, social, and governance practices; technology, and communication. The identification of the most responsible companies (2013-2022) was carried out using the corporate reputation business monitor, especially Natura, Itaú Unibanco, and Grupo Boticário. To analyze the pages about environmental, social, and governance practices, the platforms Semrush and SimilarWeb measured statistics and audiences, whereas Nielsen's 10 heuristics guided the evaluation of user experience.

KEYWORDS: COMMUNICATION • ESG • TECHNOLOGY AND COMMUNICATION • RESPONSIBLE COMPANIES • DATA ANALYSIS.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo verificar las acciones corporativas con relación a la difusión de prácticas ambientales, sociales y de gobernanza en el entorno digital. Para ello, se basa en debates sobre ESG, tecnología y comunicación. La identificación de las empresas más responsables (2013-2022) se realizó mediante el Monitor Empresarial de Reputación Corporativa (MERCOS) en el que destacaron Natura, Itaú Unibanco y Grupo Boticário. Para analizar las páginas sobre ESG, las plataformas Semrush y SimilarWeb colaboraron en la medición estadística y de audiencia, mientras que las 10 heurísticas de Nielsen guiaron la evaluación de la experiencia del usuario.

PALABRAS CLAVE: COMUNICACIÓN • ESG • TECNOLOGÍA Y COMUNICACIÓN • EMPRESAS RESPONSABLES • ANÁLISIS DE DATOS.



INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, diante das constantes mudanças tecnológicas e do surgimento de plataformas digitais, houve aumento significativo no fluxo de informações entre usuários. No passado, empresas tinham acesso restrito às manifestações de opiniões dos públicos de interesse, mas, com o digital, os stakeholders têm liberdade para expressar opiniões positivas ou negativas sobre produtos e serviços, o que pode afetar a reputação corporativa a partir de posturas enaltecidas ou detratadas. Vale destacar, é claro, que o fato de haver ampla oportunidade de expressão não diminui o impacto da mediação feita pelas gestoras das plataformas, seja por conta de suas regras personalizadas de atuação, seja pela gestão do fluxo ocasionado pela programação algorítmica.

Os aspectos Ambientais, Sociais e de Governança, também chamados de ESG (do inglês Environmental, Social and Governance), podem contribuir para agregar valor à marca de uma empresa perante a sociedade. A divulgação das ações deve ser pautada na transparência, clareza e acessibilidade da informação aos diversos públicos (Josgrilberg; Senador, 2022).

Diante desses cenários, este artigo, composto por subdivisões que se propõem a organizar o pensamento, tem como objetivo verificar atuações corporativas na divulgação das práticas ambientais, sociais e de governança no mundo digital.

Em princípio são apresentados conceitos e aplicações em sustentabilidade e ESG na atualidade, tendo como referência as obras de Almeida (2007) e Guttilla (2023). Dando sequência, discute-se a importância da tecnologia para a divulgação de aspectos ESG para os stakeholders, com base nos autores Berners-Lee e Fischetti (2000), Castells (2003) e Galloway (2004). Como terceiro item a ser percorrido, são identificadas as 10 empresas mais representativas em ESG no Brasil entre 2013 e 2022, tendo como base o Monitor Empresarial de Reputação Corporativa (Merco, entre 2013 e 2022), que realiza um dos principais rankings do setor.

Mais à frente busca-se mapear quais empresas têm presença constante no ranking e que apresentam websites específicos em ESG. Nesse sentido, destacam-se Natura, Itaú Unibanco e Grupo Boticário. Com o intuito de verificar os aspectos estatísticos de acesso, permanência e usabilidade dos websites especializados em ESG das três empresas selecionadas, são apresentados os resultados identificados pelas plataformas Semrush e Similarweb, seja nas informações individuais de cada página, ou na comparação entre os três websites.

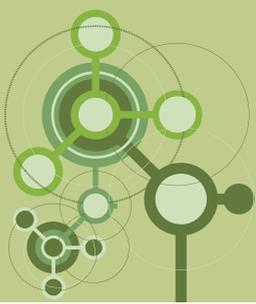
Procurou-se dar mais aprofundamento à análise da experiência do usuário nos websites selecionados utilizando-se as "10 heurísticas de usabilidade para design de interface de usuário", desenvolvidas por Nielsen (2020). Na sétima seção, destacam-se as principais práticas em ESG pelas empresas selecionadas.

O estudo procura oferecer, portanto, informações que possibilitem o entendimento sobre possíveis práticas das empresas na divulgação das ações de ESG no mundo digital.

PRÁTICAS EMPRESARIAIS EM ESG

Nas últimas décadas a exploração dos recursos naturais para o desenvolvimento socioeconômico gerou grandes impactos no meio ambiente, enfraquecendo sua capacidade regenerativa (Almeida, 2007). A licença para as empresas operarem pressupõe, além das exigências legais, a responsabilidade socioambiental.

Nesse contexto, uma sigla que tem obtido maior evidência nos últimos anos é o ESG, que se refere às ações empresariais nos aspectos Ambientais, Sociais e de Governança. O termo foi citado pela primeira vez em 2004, por Kofi Annan, então secretário-geral



da Organização das Nações Unidas (ONU), durante a convenção com 50 CEOs de importantes instituições financeiras do mundo (Guttilla, 2023).

No final de 2019, a terminologia foi reforçada por Larry Fink, CEO da Blackrock, uma das maiores empresas de investimentos do mundo. Na ocasião, a permanência dos aportes estava condicionada à aprovação de planos estratégicos de ESG, com a finalidade de gestão de stakeholders e redução de riscos. Como afirma Gonçalves (2023, p. 8): "Os investidores estão cada vez mais conscientes que empresas preocupadas com fatores ESG estarão mais bem preparadas para lidar com os desafios da atualidade".

Nesse sentido, a transparência na divulgação das ações é fundamental para demonstrar responsabilidade e coerência entre discurso e prática corporativa, evitando, portanto, o chamado greenwashing.

O uso do termo ESG, portanto, evoluiu para um conceito mais sólido, exigido por diversos players do mercado, o que o tornou instrumento estratégico para a gestão e fundamento em processos de comunicação com os stakeholders.

TECNOLOGIA: CANAIS DE COMUNICAÇÃO COM STAKEHOLDERS

A arquitetura de interconexão ilimitada, distribuída e multidirecional da internet permite o relacionamento entre empresas e clientes de forma rápida e em mão dupla, trazendo novas perspectivas e possibilidades de interação.

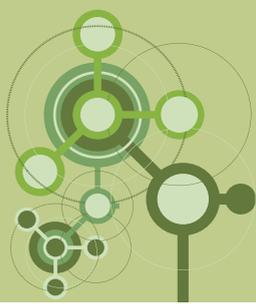
Se antes da internet a informação era potencialmente "controlada" pela empresa, que distribuía mensagens institucionais com limitadas possibilidades de contestação e restringia a crítica ao contato presencial ou por meio de cartas a jornais de grande circulação, com o surgimento das novas tecnologias amplia-se o acesso à rede mundial de computadores, ao uso da web pelas diversas partes interessadas e são estabelecidas outras possibilidades de comunicação, divulgação e posicionamento no âmbito global. Segundo Terra (2011, p. 264), "uma das características mais evidentes da comunicação digital é a possibilidade de interação e feedback. Esses dois atributos são chamados de comunicação simétrica ou assimétrica de mão dupla".

Quando se trata de ESG, os canais de comunicação tornam-se fundamentais para ampliar o diálogo com os stakeholders e estabelecer o posicionamento organizacional. Sob essa perspectiva, este artigo pretende colocar em destaque os websites das empresas que são consideradas mais responsáveis. Para tanto, os parâmetros de análise, a partir da identificação das empresas e dos sites oficiais em ESG, tratará de elementos como alcance, experiência obtida e o conteúdo por eles propostos, verificando-se o conteúdo em cada um desses itens como parâmetro.

RANKING MERCO: IDENTIFICAÇÃO DAS EMPRESAS MAIS RESPONSÁVEIS NO BRASIL

Utilizou-se o ranking Merco de responsabilidade ESG para selecionar as empresas que serão avaliadas. O Monitor Empresarial de Reputação Corporativa (Merco) foi criado em 2000 como instrumento de avaliação reputacional de empresas brasileiras com mais de R\$200 milhões de faturamento anual.

A participação é pública e gratuita, sendo o processo auditado externamente pela KPMG. Formado a partir de diversas fontes de informação, aplicadas na metodologia multistakeholder, envolve diretores, especialistas, sociedade digital e avaliação de méritos para análise de mais de 200 indicadores.



Deu-se início à pesquisa a partir da coleta de dados em todas as edições do Merco, por meio do filtro "Ranking Empresas". Na sequência, foram selecionadas as empresas que ficaram entre as 10 primeiras colocações de cada ano, como apresentado a seguir.

Figura 1: Tabela com as empresas mais premiadas no ranking Merco de responsabilidade ESG

Tabela 1 - Resultado do Ranking Merco Responsabilidade ESG ao longo dos anos (2013 a 2022)									
	2013	2014	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1ª posição	Natura	Natura	Natura	Natura	Natura	Natura	Natura	Natura	Natura
2ª posição	Petrobras	Itaú Unibanco	Itaú Unibanco	Grupo Boticário	Grupo Boticário	Grupo Boticário	Ambev	Grupo Boticário	Itaú Unibanco
3ª posição	Vale	Vale	Grupo Boticário	Itaú Unibanco	Itaú Unibanco	Ambev	Grupo Boticário	Ambev	Ambev
4ª posição	Itaú Unibanco	Petrobras	Nestlé	Google	Ambev	Itaú Unibanco	Bradesco	Magazine Luiza	Google
5ª posição	Bradesco	Gerdau	Unilever	Nestlé	Google	Nestlé	Magazine Luiza	Avon	Grupo Boticário
6ª posição	Gerdau	Bradesco	Google	Unilever	Nestlé	Google	Itaú Unibanco	Bradesco	Magazine Luiza
7ª posição	Nestlé	Ambev	GPA	Johnson & Johnson	Unilever	Bradesco	Avon	Google	Bradesco
8ª posição	Unilever	Nestlé	Hosp. Albert Einstein	Hosp. Albert Einstein	Johnson & Johnson	Coca-Cola	Nestlé	Mercado Livre	Unilever
9ª posição	Pão de Açúcar	Unilever	Ambev	Ambev	Bradesco	Apple	Coca-Cola	Itaú Unibanco	Nestlé
10ª posição	Ambev	GPA	FIAT	P&G	Toyota	Unilever	Google	Unilever	Danone

*Os dados de 2015 não estavam disponíveis no website da Merco no momento da consulta.

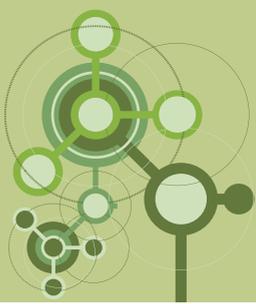
Fonte: Ranking..., entre 2013 e 2022 (compilado pelos autores).

Na soma de participações de cada empresa entre as 10 primeiras colocadas, foram mensurados o número de citações durante os anos, considerando como critério de desempate a participação em edições mais recentes e as melhores posições no ranking.

Figura 2: Tabela com a listagem das empresas mais responsáveis por edição e período

Tabela 2 - Análise de presença das empresas mais responsáveis em ESG conforme as 10 primeiras colocações no ranking Merco de 2013 a 2022		
Empresas	Quantidade de menções entre as 10 primeiras colocadas no período	Anos em que as empresas foram mencionadas no Ranking
Natura	9 edições	Todos os anos
Itaú Unibanco	9 edições	Todos os anos
Ambev	9 edições	Todos os anos
Unilever	8 edições	Todos os anos, exceto 2020
Nestlé	8 edições	Todos os anos, exceto 2021
Google	7 edições	Todos os anos, exceto 2013 e 2014
Grupo Boticário	7 edições	Todos os anos, exceto 2013 e 2014
Bradesco	7 edições	Todos os anos, exceto 2016 e 2017
Magazine Luiza	3 edições	2020, 2021 e 2022
GPA / Grupo Pão de Açúcar	3 edições	2013, 2014 e 2016
Avon	2 edições	2020 e 2021
Coca-Cola	2 edições	2019 e 2020
Johnson & Johnson	2 edições	2017 e 2018
Hospital Albert Einsteins	2 edições	2016 e 2017
Gerdau	2 edições	2013 e 2014
Vale	2 edições	2013 e 2014
Petrobras	2 edições	2013 e 2014
Danone	1 edição	2022
Mercado Livre	1 edição	2021
Apple	1 edição	2019
Toyota	1 edição	2018
P&G	1 edição	2017
FIAT	1 edição	2016

Fonte: Ranking..., entre 2013 e 2022 (compilado pelos autores).



Após a seleção das empresas responsáveis, como forma de refinar os dados a serem examinados posteriormente analisou-se a presença delas na internet, especialmente na abordagem das questões ESG, como será apresentado na próxima seção.

PRESENÇA DIGITAL CORPORATIVA: DESTAQUE ESG

A análise da presença digital e das estratégias de divulgação das ações em ESG por parte das empresas permeia este estudo. Nesse sentido, pautado no resultado dos levantamentos anteriores, foram analisados os *websites* das empresas selecionadas entre as 23 identificadas na listagem supracitada, com o intuito de verificar a existência – ou não – de páginas específicas (ou abas exclusivas no site oficial) com abordagem dos aspectos ESG.

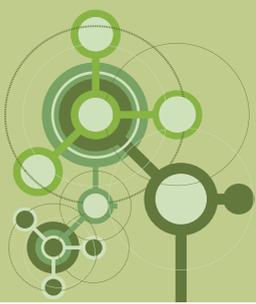
Além do acesso direto aos portais corporativos, foram realizadas buscas na plataforma Google associando o nome da empresa à sigla ESG, o que resultou em sete empresas que têm *websites* específicos e 15 organizações com plataformas que utilizam aspectos que envolvem o tema, mas que não utilizam a sigla ESG diretamente.

Figura 3: Tabela com a listagem das empresas mais ranqueadas e respectivos *websites* com ESG

Tabela 3 - Listagem das empresas mais responsáveis, conforme Ranking Merco e respectivos websites com abordagem em ESG	
Empresas com websites específicos sobre ESG e que utilizam claramente a sigla ESG	
Empresas	Websites
Natura	https://ri.naturaeco.com/esg/
Itaú Unibanco	www.itaubr.com.br/relacoes-com-investidores/itau-unibanco/saiba-mais/esg/
Grupo Boticário	www.grupoboticario.com.br/esg/
Gerdau	https://ri.gerdau.com/esg/
Vale	https://vale.com/pt/esg/nossos-compromissos
Petrobras	www.investidorpetrobras.com.br/esg-meio-ambiente-social-e-governanca/indicadores/
Toyota	www.toyota.com.br/mundo-toyota/posicionamento-esg
Empresas com websites sobre o tema ESG ou ao menos um dos aspectos (sustentabilidade/meio ambiente/âmbito social/governança), mas que não usam a sigla ESG	
Empresas	Websites
Ambev	https://ri.ambev.com.br/relatorios-publicacoes/relatorios-anuais-e-sustentabilidade/
Unilever	https://www.unilever.com.br/planet-and-society/
Nestlé	www.nestle.com.br/csv
Google	https://sustainability.google/
Bradesco	www.bradesco.com.br/sustentabilidade-corporativa/sustentabilidade-no-bradesco/
Magazine Luiza	https://ri.magazineluiza.com.br/
Avon	https://institutoavon.org.br/
Coca-Cola	www.cocacolabrazil.com.br/sustentabilidade
Johnson & Johnson	www.jnjbrasil.com.br/sustentabilidade
Hospital Albert Einstein	www.einstein.br/responsabilidade-social/sustentabilidade
Danone	https://corporate.danone.com.br/impacto-sustentavel
Mercado Livre	https://sustentabilidademercadolivre.com/pt
Apple	www.apple.com/br/environment/
P&G	https://br.pg.com/sustentabilidade-ambiental/
FIAT	www.fiat.com.br/institucional/sustentabilidade.html

Fonte: Ranking..., entre 2013 e 2022 (compilado pelos autores).

A partir da identificação das empresas que mencionam claramente a sigla ESG, destacaram-se: Natura, Itaú Unibanco, Grupo Boticário, Gerdau, Vale, Petrobras e Toyota.



Todavia, para aumentar o nível de detalhamento das informações e possibilitar uma comparação que valorize a consistência de investimento em ESG do ponto de vista histórico, ou seja, de instituições que ao longo da década estiveram presentes mais vezes entre as 10 primeiras colocadas do ranking Merco, atingiu-se o seguinte resultado: Natura (9 indicações), Itaú Unibanco (9 indicações) e Grupo Boticário (7 indicações), uma vez que as demais ofereciam, no máximo, 2 indicações.

ALCANCE DOS WEBSITES ESG DAS EMPRESAS MAIS RESPONSÁVEIS DO BRASIL

Abordar a análise de dados no mundo digital é também considerar o conteúdo, a forma, a experiência e o alcance dos canais de comunicação. As três empresas selecionadas indicam em seus portais, de diferentes formas, as práticas ESG e as ações por elas desenvolvidas. Foram considerados, portanto, os seguintes *websites* para análise:

Figura 4: Listagem de empresas e respectivos *websites* selecionados para análise do artigo

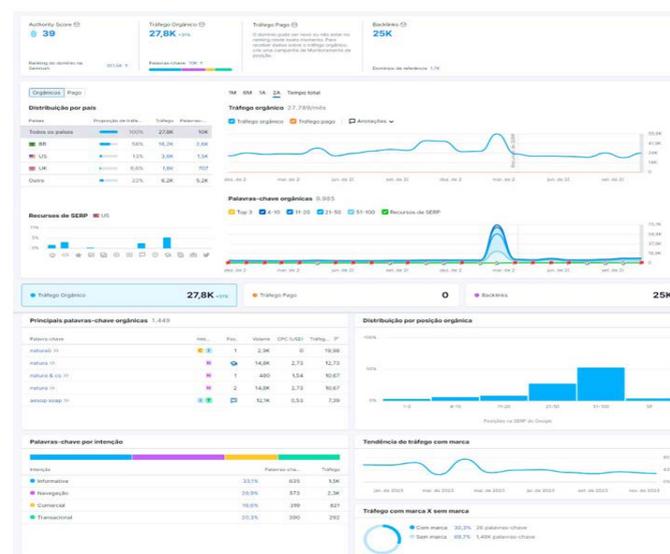
Tabela 4 - Listagem das empresas mais presentes no ranking Merco (período de 2013 a 2022) e respectivos sites que abordam e utilizam a sigla ESG	
Empresas com websites sobre ESG selecionados para análise do artigo	
Empresas	Websites
Natura	https://ri.naturaeco.com/esg/
Itaú Unibanco	www.itau.com.br/relacoes-com-investidores/itau-unibanco/saiba-mais/esg/
Grupo Boticário	www.grupoboticario.com.br/esg/

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para avaliar o alcance dos *websites* em ESG das empresas selecionadas (Natura, Itaú Unibanco e Grupo Boticário), foram realizadas duas etapas de verificação nos dias 5 e 6 de novembro de 2023. Em um primeiro momento, utilizou-se a plataforma Semrush para análise individual de cada *website*. Em seguida, a ferramenta Similarweb possibilitou a comparação entre os três simultaneamente.

Ao submeter o *website* da Natura à plataforma Semrush, foram obtidos os seguintes dados: 39ª posição no Authority Score²; mais de 27,8 mil visitas por tráfego orgânico; 58% das visitas advêm do Brasil; e 1.149 palavras-chave orgânicas usadas costumeiramente para chegar ao *website* (Figura 5).

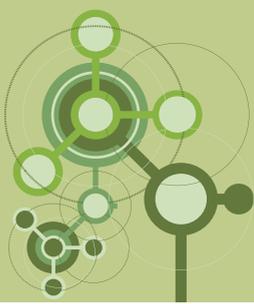
Figura 5: Tráfego, distribuição e palavras-chave do *website* da Natura em ESG



Fonte: Semrush³, 2023.

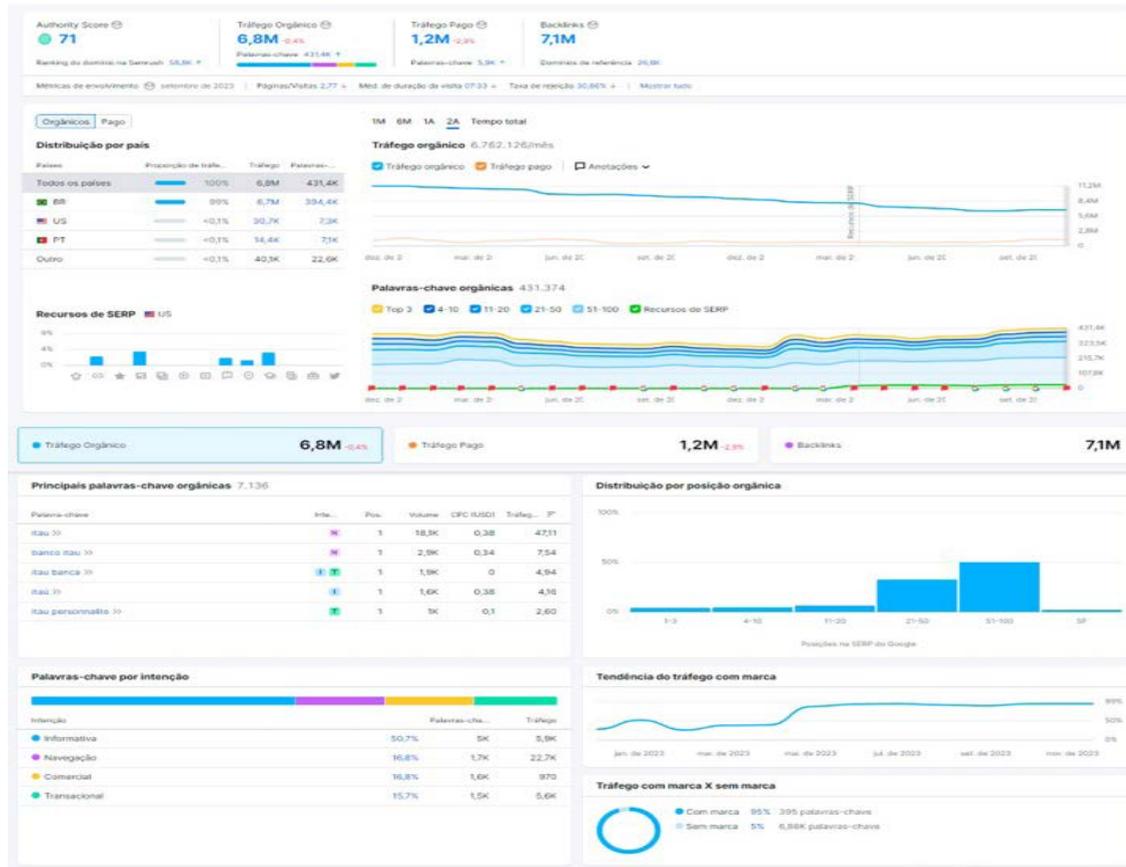
² O Authority Score é a métrica exclusiva utilizada pela plataforma Semrush para medir a reputação do domínio, levando em consideração a quantidade e a qualidade dos *backlinks* do *website*, além do tráfego de pesquisa orgânica e a autenticidade geral da página.

³ Disponível em: <https://pt.semrush.com/>. Acesso em: 5 nov. 2023



No *website* do Itaú Unibanco, constatou-se que a empresa ocupa a 71ª posição no Authority Score. São mais de 6,8 milhões de visitas por tráfego orgânico; 99% dos usuários estão do Brasil, e 7.136 palavras-chave orgânicas usadas costumeiramente para chegar ao *website* (Figura 6).

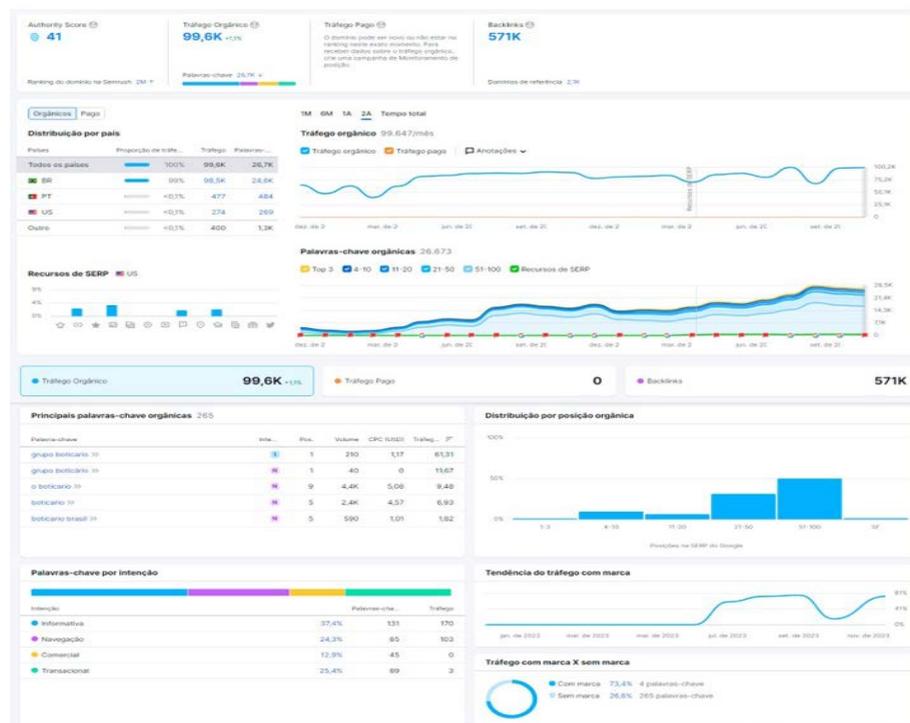
Figura 6: Tráfego, distribuição e palavras-chave do *website* do Itaú Unibanco em ESG



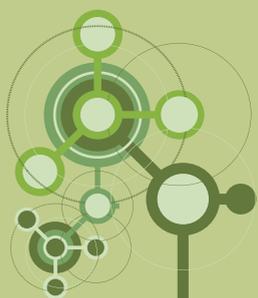
Fonte: Semrush, 2023.

A análise do *website* do Grupo Boticário revelou os seguintes dados: 41ª posição no Authority Score; mais de 99,6 mil visitas por tráfego orgânico, das quais 99% são do Brasil; e 265 palavras-chave orgânicas usadas costumeiramente para chegar ao *website* (Figura 7).

Figura 7: Tráfego, distribuição e palavras-chave do *website* do Grupo Boticário em ESG



Fonte: Semrush, 2023.



Para comparação técnica entre os *websites* foi utilizada a ferramenta Similarweb, que gerou resultados sobre visitas de usuários no período de julho a setembro de 2023.

O tempo médio de visita no *website* da Natura é de 2 minutos e 4 segundos, no Itaú de 5 minutos e 3 segundos, e no Grupo Boticário de 4 minutos e 20 segundos. A porcentagem de tráfego de entrada nos *websites* é de 68,7% de desktop, no caso da Natura, enquanto para o Itaú Unibanco e o Grupo Boticário os dispositivos móveis representam 65,3% e 76,6% das entradas, respectivamente. Do ponto de vista da pesquisa orgânica, a Natura apresenta vantagem, com 60,5%.

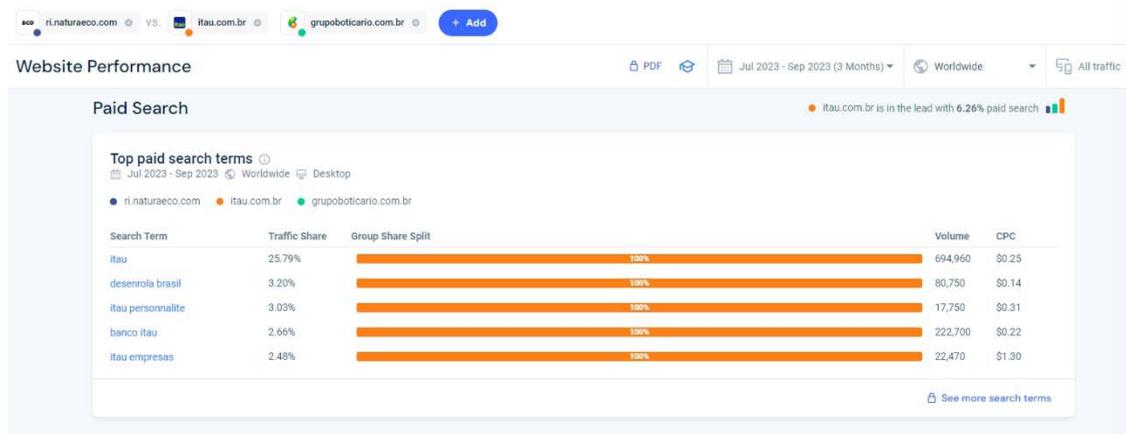
Figura 8: Porcentagem de tráfego de entrada no *website* por meio de desktop vs. web móvel



Fonte: Similarweb⁴, 2023.

Com relação aos termos de pesquisa por meio do tráfego pago, quem se destaca é o Itaú Unibanco. No geral, os termos, no entanto, não estão diretamente relacionados aos aspectos ESG, mas à empresa e ao negócio.

Figura 9: Porcentagem de visitas direcionadas aos *websites* por meio de tráfego pago



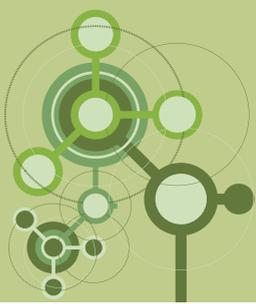
Fonte: Similarweb, 2023.

Nota-se, portanto, a potencialidade dos canais de ESG, revelada no posicionamento da Natura em 39ª posição em reputação, nas quase 100 mil visitas orgânicas ao Grupo Boticário, nos mais de 6 milhões de visualizações do Itaú (especialmente pela conexão com o portal institucional) e no grande volume de acessos no Brasil.

EXPERIÊNCIA DO USUÁRIO: PORTAIS DAS EMPRESAS MAIS RESPONSÁVEIS DO BRASIL

A forma como a comunicação é apresentada altera o alcance, percepção e compreensão do público devido a diversos fatores, como distribuição das informações, apresentação dos dados, conteúdo, cores, imagens, entre outros. A sociedade é cada

⁴ Disponível em: <https://www.similarweb.com/pt/>. Acesso em: 5 nov. 2023.

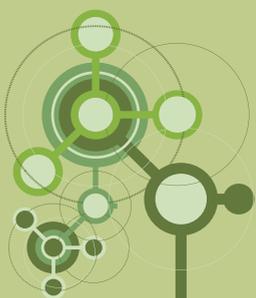


vez mais visual e com comportamento de consumo das informações de forma mais superficial, o que se evidencia no uso de plataformas digitais mais voltadas a imagens e movimentos, em detrimento de textos e análises aprofundadas.

HEURÍSTICAS DE NIELSEN

Para identificar boas práticas em plataformas digitais, Jakob Nielsen (2020) desenvolveu as “10 heurísticas de usabilidade para design de interface de usuário”. Segundo o autor, a ideia originou-se em colaboração com Rolf Molich, em 1990. Quatro anos depois, refinou a proposta a partir da análise fatorial, identificando 219 problemas de usabilidade, e criou um conjunto de heurísticas de alto poder explicativo. Em 2020, realizou atualizações, que resultaram no modelo atual. As heurísticas de Nielsen são:

1. **Visibilidade do status do sistema:** O design é fundamental para criar confiança do usuário na marca. Deve possibilitar interações previsíveis, apresentar feedbacks em períodos razoáveis, especialmente em ações que gerem consequências.
2. **Correspondência entre o sistema e o mundo real:** Utilizar palavras, ícones, conceitos e imagens que condizem com a realidade do público-alvo, gerando experiência intuitiva em uma interface funcional.
3. **Controle e liberdade do usuário:** Criar mecanismos claramente detectáveis que permitam ao usuário retornar ou cancelar uma ação facilmente, evitando frustrações.
4. **Consistências e padrões:** As empresas devem seguir convenções organizacionais e do setor, mantendo a consistência interna, relativa a uma família de produtos, e externa, estabelecida pelo segmento de atuação.
5. **Prevenção de erros:** As condições que propiciam enganos devem ser eliminadas, especialmente por meio de opções de cliques de confirmação antes do comprometimento do usuário com determinada ação. Há dois tipos de erros: os deslizos, que são causados por desatenção, e os enganos, que são erros conscientes, derivados de uma incompatibilidade entre o modelo mental do usuário e o design.
6. **Reconhecimento em vez de lembrança:** Para que a experiência se torne mais fácil e intuitiva, o design deve permitir ao usuário clareza no reconhecimento das informações e elementos visíveis de ações (como menus), evitando o esforço para lembrar como utilizar determinada interface, reduzindo a carga de memória do usuário.
7. **Flexibilidade e eficiência de uso:** As interfaces devem ofertar atalhos ocultos, que possibilitem personalização de conteúdo e funcionalidades aos usuários experientes.
8. **Estética e design minimalista:** É fundamental evidenciar apenas o essencial, com informações relevantes e elementos visuais que ofereçam apoio aos principais objetivos do usuário. Cada unidade extra de dados compete com uma informação importante, reduzindo sua visibilidade.
9. **Ajuda ao usuário para reconhecer, diagnosticar e se recuperar de erros:** Em casos de falha ou erro nos códigos de programação, a interface deve indicar precisamente o problema, com mensagens claras, acessíveis e destacadas por meio de recursos visuais, como textos em negrito e cores vibrantes. Apresentar também soluções que possibilitem a resolução do problema em apenas um clique.



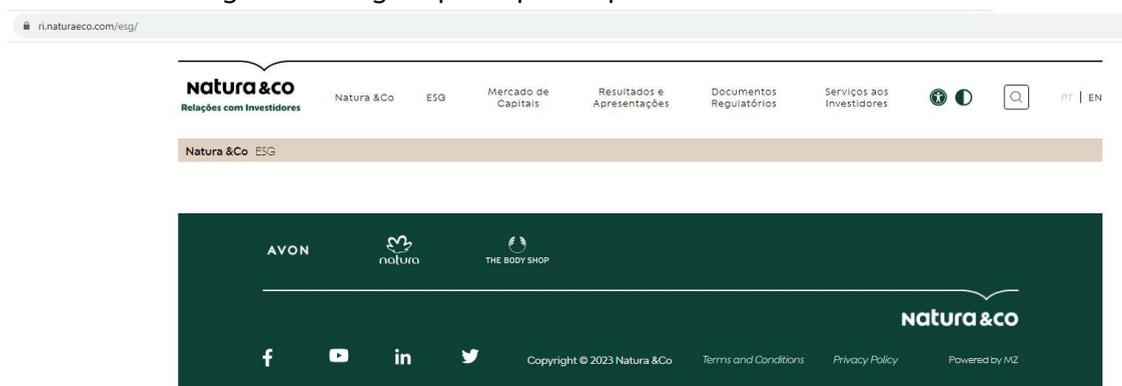
10. Ajuda e documentação: O sistema deve ser autoexplicativo, sem necessidade de informações adicionais. Disponibilizar mecanismos de “ajuda” para facilitar a identificação de documentos e demais necessidades do usuário.

Diante da relevância da proposta e da aplicabilidade, as 10 heurísticas serão a base para análise qualitativa dos *websites* selecionados, conforme expresso a seguir, identificando boas práticas e ações recorrentes.

APRESENTAÇÃO GERAL DOS *WEBSITES* EM ESG

Ao acessar a página principal da Natura em ESG (Figura 10), percebe-se que há um menu de navegação superior e inferior, porém não consta conteúdo de apresentação, o que pode dificultar a usabilidade.

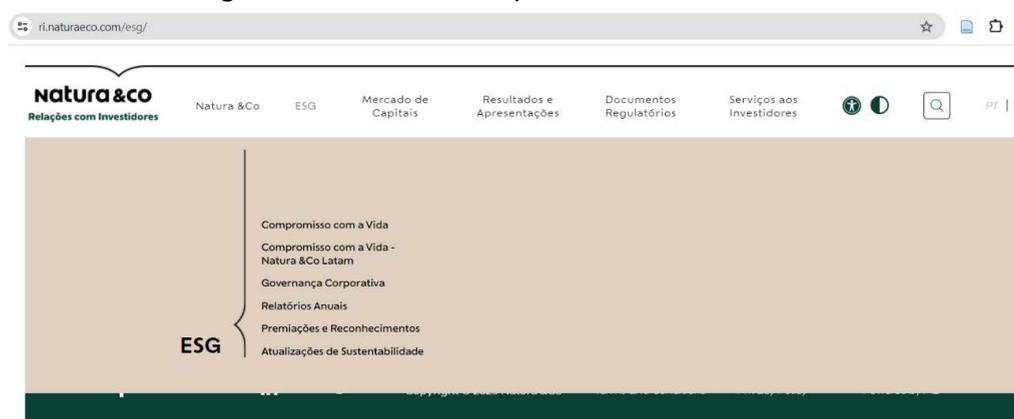
Figura 10: Página principal do portal da Natura em ESG



Fonte: Natura&CO⁵, 2023.

Para ter acesso às informações, o usuário deve explorar a barra de navegação localizada no topo. Ao clicar na aba ESG, visualiza-se um menu aberto (*pull down*) e as seguintes opções: “Compromisso com a Vida”; “Compromisso com a Vida – Natura & Co Latam”; “Governança Corporativa”; “Relatórios Anuais”; “Premiações e Reconhecimentos”; e “Atualizações de Sustentabilidade”.

Figura 11: Menu ESG do portal da Natura de ESG



Fonte: Natura&CO, 2023.

Ao clicar em uma das opções do menu ESG, o usuário é direcionado a outra página que apresenta novas opções, com botões que o direcionam para mais páginas. A título de exemplo, ao clicar em “Compromisso com a Vida”, o usuário é direcionado para uma página com “uma breve jornada da Natura&Co”, e com um botão de redirecionamento para um conteúdo completo do assunto, que conduz novamente a outra página. Conta, também, com aspiração, propósito, pilares da empresa, entre outros temas.

⁵ Disponível em: <https://www.naturaeco.com/pt-br/>. Acesso em: 5 nov. 2023.

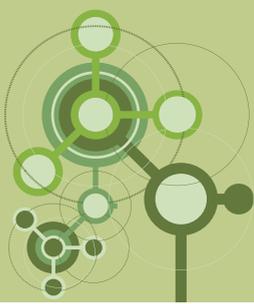
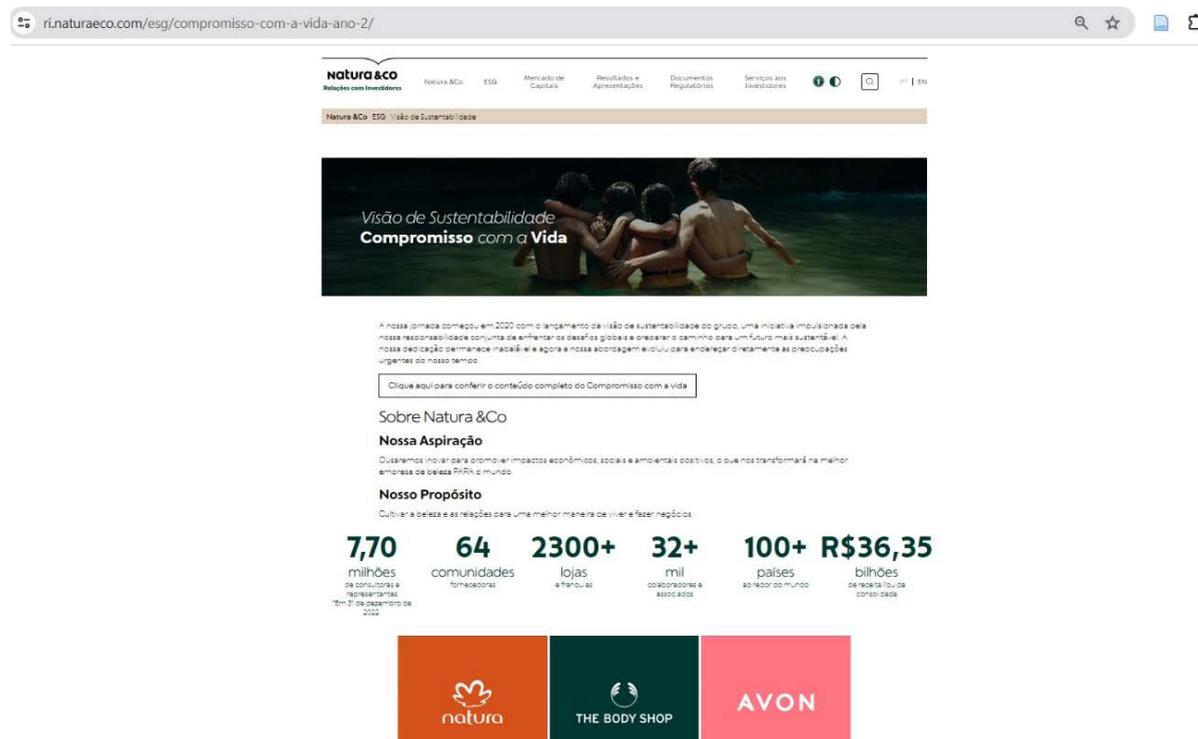


Figura 12: Página “Compromissos com a Vida” da Natura&Co



Fonte: Natura&CO, 2023.

Na página principal do Itaú Unibanco sobre ESG, nota-se que o conteúdo está organizado em uma única página, com algumas interações, como carrossel de imagens e textos.

Para acesso ao conteúdo completo é necessário clicar nos links que direcionam para arquivos e páginas. No momento da consulta (20 de novembro de 2023), constavam os tópicos: Índice de Igualdade de Gênero da Bloomberg 2023; Carbonplace; Plano Amazônia; Relatórios anuais 2022 (Relatório ESG; Planilha ESG; e Relatório Anual Integrado); notícias em destaque; além de documentos disponibilizados em menu rotativo com categorias como finanças, privacidade, riscos e ações ESG por eles contempladas.

Figura 13: Página de abertura (home page) do portal do Itaú Unibanco em ESG



Fonte: Itaú, 2023.

O Itaú Unibanco concentra grande quantidade de informações na página principal, dividida em subtítulos organizados em uma hierarquia horizontal. O conteúdo é conciso e utiliza imagens em detrimento de ícones.

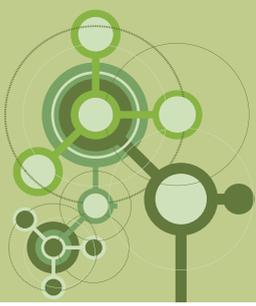
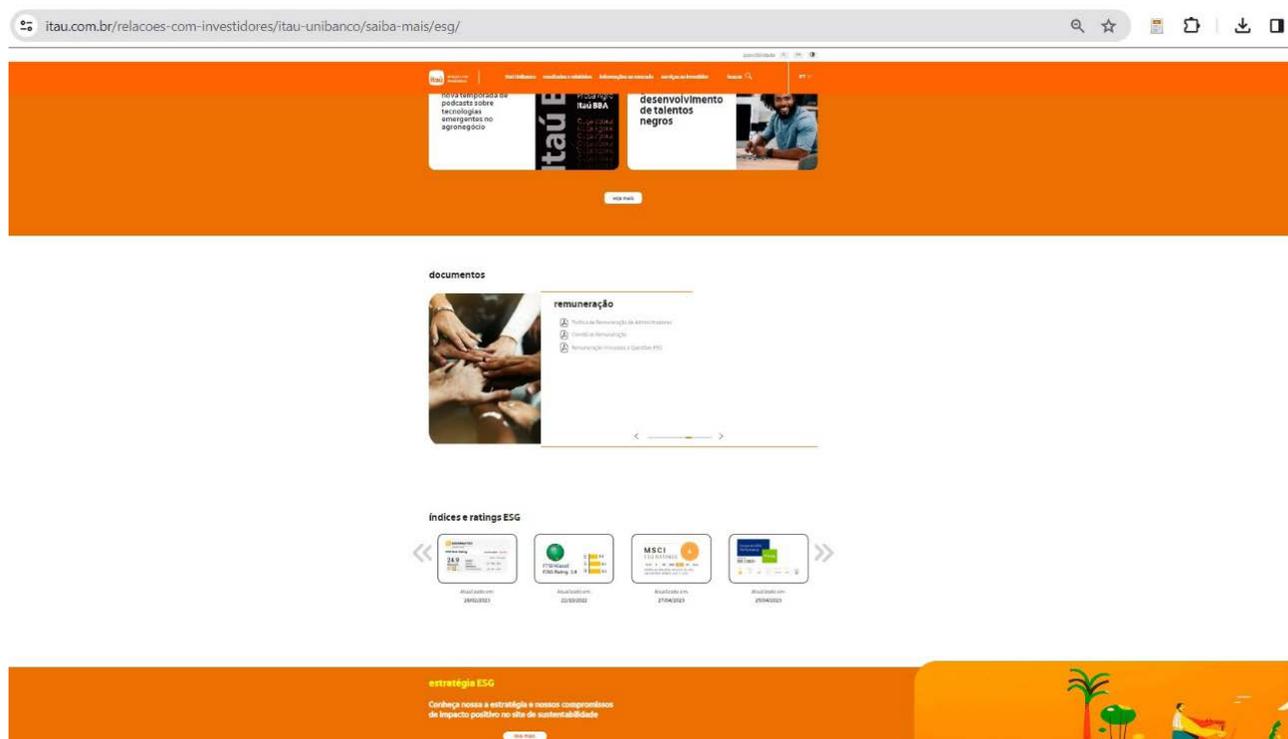


Figura 14: Página principal do portal Itaú Unibanco em ESG (divisão de conteúdo)

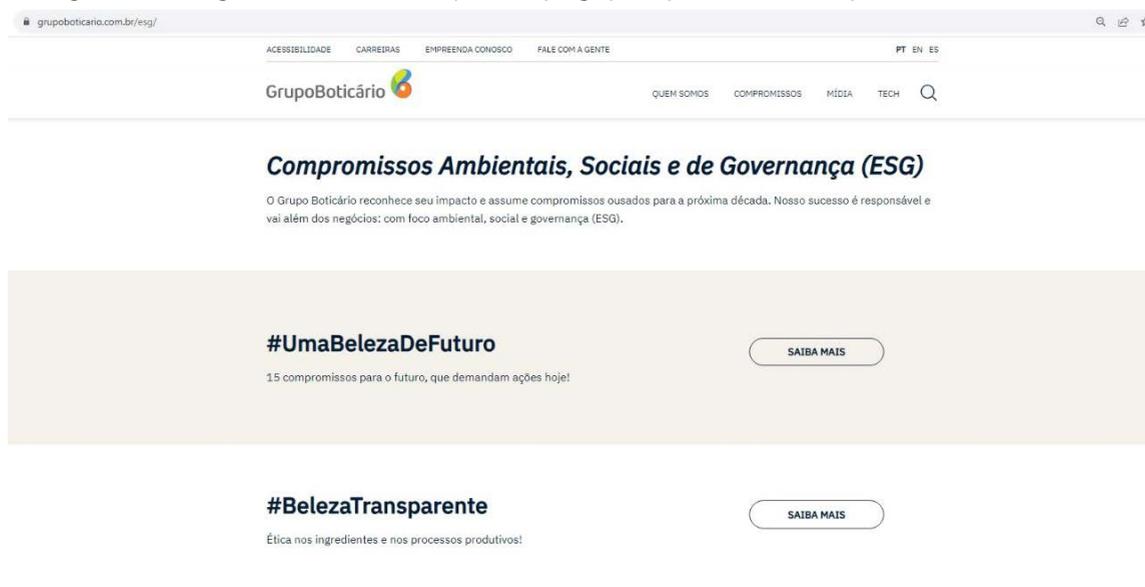


Fonte: Itaú, 2023.

Para efeito de comparação, ao selecionar as categorias “documentos” e “estratégia ESG”, identifica-se que ambos oferecem grande volume de subcategorias. Há um ícone com “Leia Mais”, que direciona o usuário para nova página com destaque para “Sustentabilidade e Compromissos”.

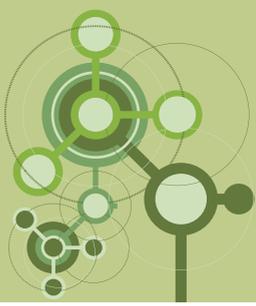
A página de ESG do Grupo Boticário se diferencia das demais no uso de hashtags, slogans e outros termos específicos, seguidos de breves descrições, apresentados em um menu vertical que dispõe de: “#UmaBelezaDeFuturo”; “#BelezaTransparente”; “Covid-19: nossas ações”; “Cadeia de Valor”; “Grupos de Afinidade”; “Diversidade, equidade e inclusão”; “Instituto Grupo Boticário”; “Fundação Grupo Boticário”; e “Certificações”. Ao lado de cada termo há um botão “Saiba mais”, que conduz para páginas específicas.

Figura 15: Página de abertura (home page) do portal do Grupo Boticário em ESG



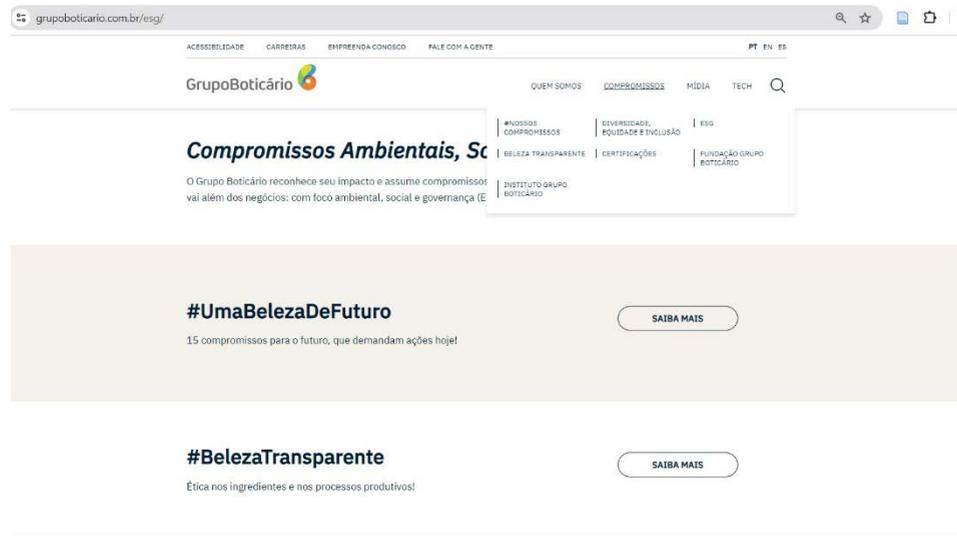
Fonte: Grupo Boticário⁶, 2023.

6 Disponível em: <https://www.grupoboticario.com.br/sustentabilidade/>. Acesso em: 5 nov. 2023.



A página apresenta quantidade inferior de informações em relação ao Itaú Unibanco, mas supera a Natura. Ao clicar no menu superior, no submenu “Compromissos” identifica-se o termo ESG, acompanhado dos conteúdos a ele relacionados, mas distribuídos de forma separada.

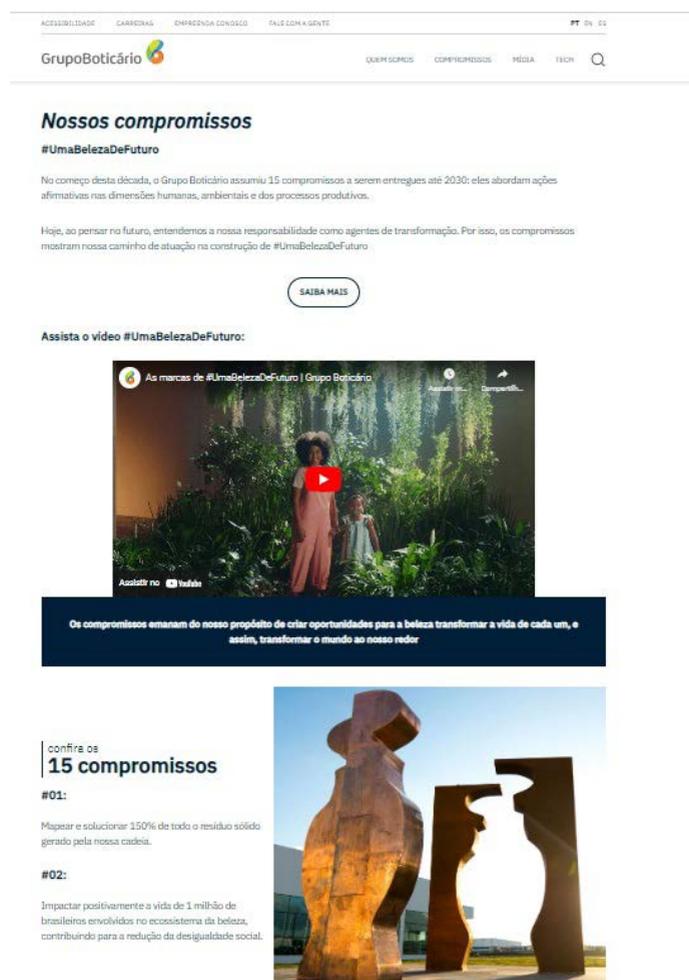
Figura 16: Página de abertura do Portal Grupo Boticário (menu superior aberto em “Compromissos”)



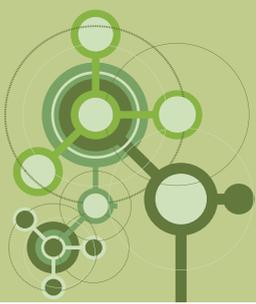
Fonte: Grupo Boticário, 2023.

Como forma de comparação, destacam-se os menus: “#UmaBelezaDeFuturo”, que apresenta os 15 compromissos sustentáveis; “Cadeia de Valor”, com a sustentabilidade dos negócios e link de acesso aos relatórios; “Diversidade, equidade e inclusão”, que apresenta a pluralidade social da empresa.

Figura 17: Visualização da página “#UmaBelezaDeFuturo ”

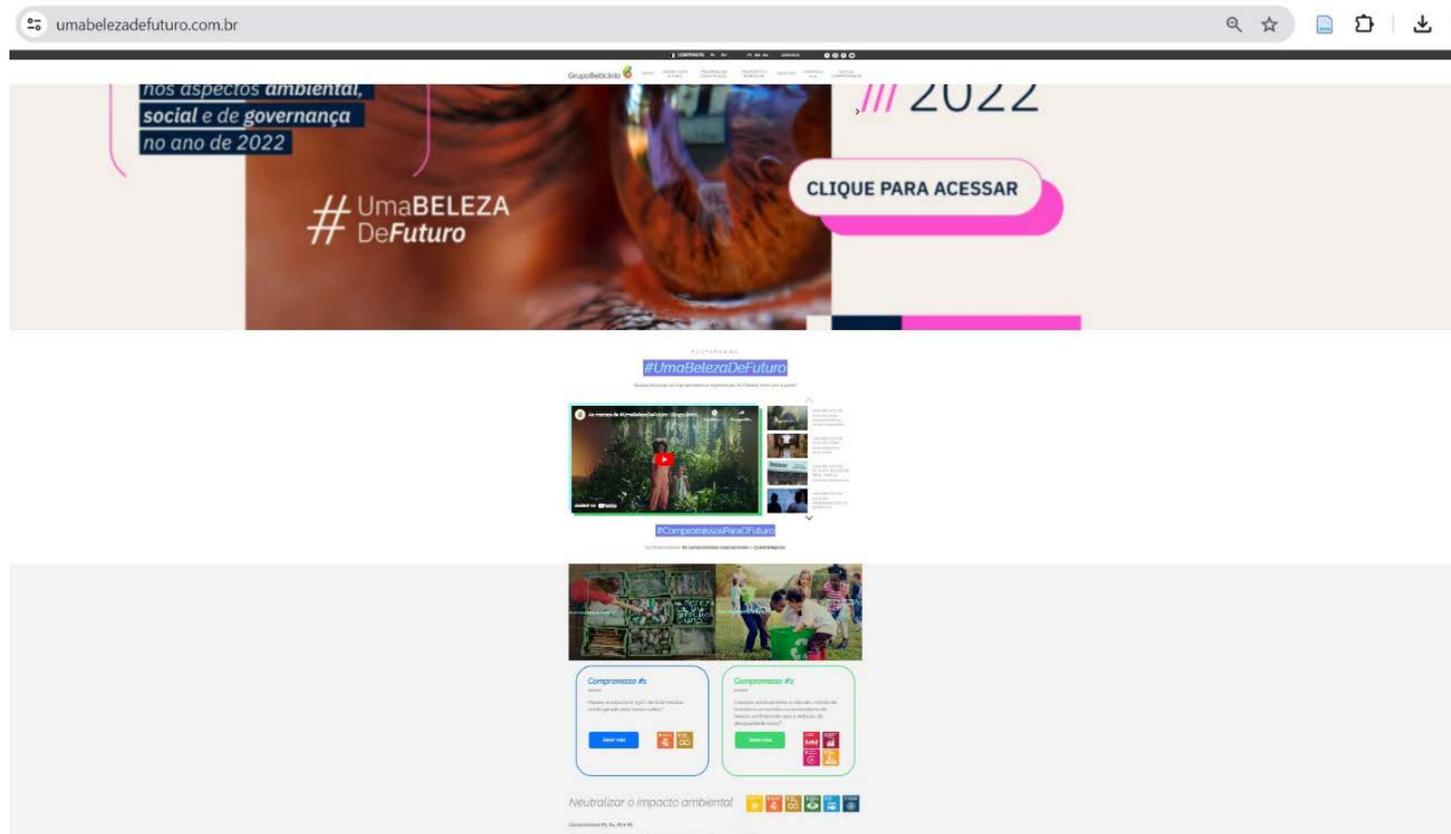


Fonte: Grupo Boticário, 2023.



Na página exclusiva para diálogo com consumidor⁷ são apresentados, de forma geral: Relatórios de ESG; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); vídeos e notícias; compromissos; Matriz de Materialidade; e acessos para a página principal sobre ESG.

Figura 18: Página exclusiva para diálogo ESG com consumidor



Fonte: Grupo Boticário, 2023.

A partir da apresentação geral dos *websites* das empresas selecionadas, faz-se um compilado de análise das 10 heurísticas de Nielsen.

EXPERIÊNCIA DO USUÁRIO SEGUNDO NIELSEN

Os três *websites* estão vinculados aos sites oficiais das empresas. Tanto no site da Natura quanto no do Itaú os *websites* estão submetidos ao setor de Relações com Investidores, e no caso do Grupo Boticário está vinculado à área institucional. Portanto, nota-se a relação com a heurística 4, referente à competência do conteúdo à convenção organizacional interna, mantendo as cores, fontes, dados e informações conforme a identidade visual, gerando confiança e conduzindo o usuário à associação com as marcas, o que remete também às heurísticas 1 e 6.

Na conexão com o segmento de atuação, as três empresas costumam utilizar convenções do setor, abordando tópicos em comum, como ESG, sustentabilidade, diversidade, premiações, entre outros.

Destaca-se o *website* do Itaú, que adota o mesmo padrão de paginação, arquitetura, hierarquia, tipologia, cores e utilização do recurso de imagem do mesmo modo que nos seus demais *websites*, e especialmente a prática do ESG, com os selos ODS em cada aba acessada.

⁷ Disponível em: <https://www.grupoboticario.com.br/uma-beleza-de-futuro/>. Acesso em 8 ago. 2024.

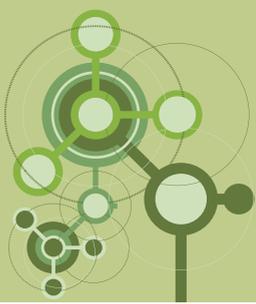
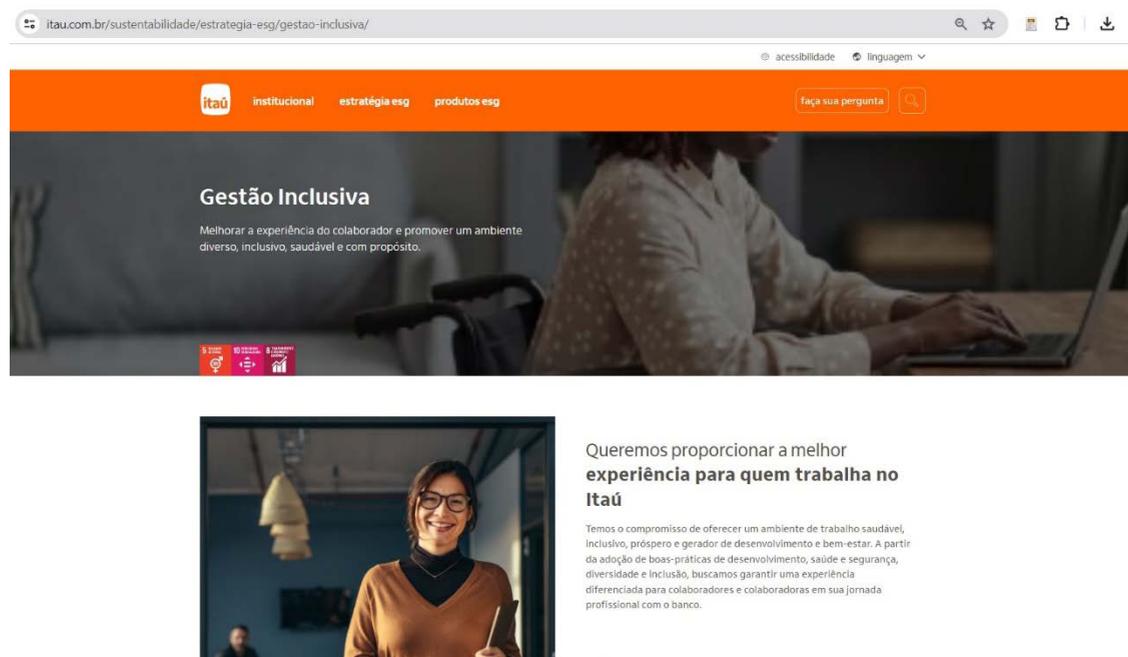


Figura 19: Exemplo de consistências e padrões do portal do Itaú Unibanco em ESG



Fonte: Itaú Unibanco, 2023.

No âmbito da heurística 2, os *websites* utilizam conteúdos, imagens e ícones associados à realidade do usuário, sem excesso de termos técnicos. Alguns elementos visuais contribuem para a identificação e conexão com o assunto, como o uso do ícone "árvore" ao abordar a Amazônia.

Figura 20: Elementos visuais e textuais do portal da Natura em ESG

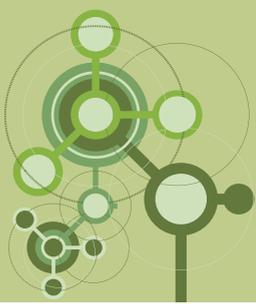
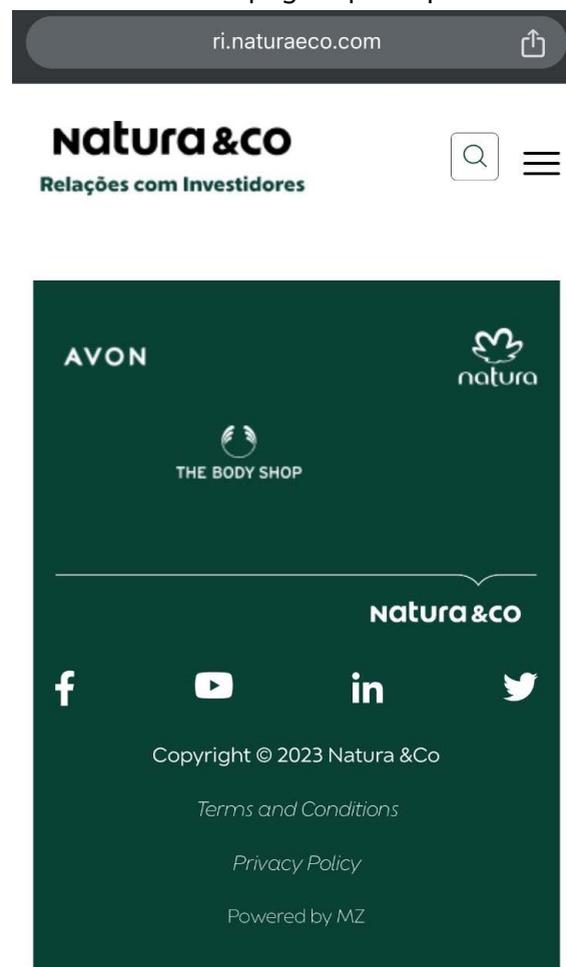


Fonte: Natura&Co, 2023.

Sob o prisma da estética 8, os três *websites* apresentam características bastante diferentes. O Itaú apresenta design mais minimalista, com informações concentradas em uma única página. Entretanto, propõe uma transição entre portal e arquivos. A Natura e o Grupo Boticário têm pouco conteúdo na abertura, espalhando-o por diversas páginas, o que viola a heurística 6 em decorrência da dificuldade de localização durante o acesso e maior propensão ao erro ou deslizes, repercutindo em ações não-intencionais (5).

No geral, não foram detectados erros graves entre o que o design propõe para os *websites* e o que o usuário busca. Os tópicos costumam indicar as informações que realmente serão encontradas ao clicar em determinado ícone. Porém, o volume demasiado de hiperlinks, botões, subdivisões e guias abertas separadamente – que conduzem o usuário a outras páginas – aumenta o risco de erro e dificuldade em retornar aos menus principais e/ou assuntos de interesse (3 e 5).

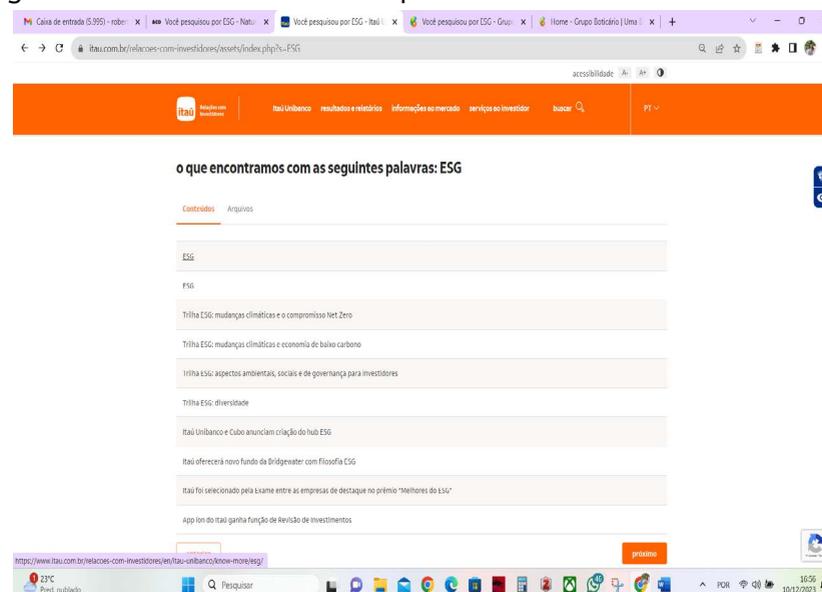
Uma ressalva é que a página da Natura sobre ESG, por não apresentar conteúdo na tela inicial, acaba sugerindo uma falha de carregamento ou atualização (heurística 9). Nesse sentido, o usuário pode entender que não há informação correspondente, não sendo claro o percurso para acesso ao conteúdo, exigindo maior carga cognitiva durante a experiência (6). Há, ainda, páginas de ESG não conectadas com a principal, o que pode gerar dúvidas e descaracterização da experiência.

Figura 21: Versão *mobile* da página principal da Natura em ESG

Fonte: Natura, 2023.

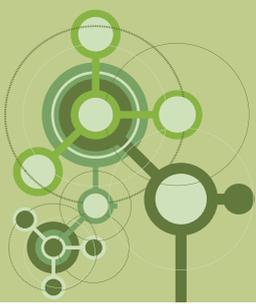
Os três *websites* são compostos por ferramentas disponíveis e visíveis para busca e ajuda, caso o usuário necessite, localizadas no canto superior direito da página (heurística 10). Ao pesquisar “ESG” nos mecanismos de busca, os resultados são diversos, como lista de documentos em PDF (Natura), listagem de páginas, conteúdos e arquivos correlacionados (Itaú) e conteúdo em blog (Grupo Boticário). Nota-se que apenas o Itaú oferta a opção de direcionamento para o *website* oficial em ESG a ele vinculado.

Figura 22: Resultado da busca por “ESG” no site do Itaú Unibanco



Fonte: Itaú Unibanco⁸, 2023.

8 Disponível em: <https://www.itaunet.com.br/relacoes-com-investidores/>. Acesso em: 5 nov. 2023.



Como a análise teve como base a perspectiva de um usuário comum que busca informações sobre ESG, não se obteve acesso a possíveis e complexas personalizações para verificação da heurística 7.

Mapear a experiência do usuário na plataforma web, como indicado por Nielsen, enfatiza a importância da criação de mecanismos digitais que promovam maior conexão, clareza e transparência de dados e informações. Esse aspecto torna-se ainda mais relevante quando se abordam aspectos da divulgação das práticas ESG das empresas com os stakeholders.

ASPECTOS ABORDADOS EM ESG PELAS EMPRESAS MAIS RESPONSÁVEIS

No âmbito das iniciativas e práticas em ESG, é válido reforçar as abordagens apresentadas nas plataformas. Identifica-se que a Natura enfatiza três pilares do compromisso em ESG: Crise Climática e Proteção da Amazônia; Defesa dos Direitos Humanos e Humanização; Circularidade e Regeneração.

O Itaú Unibanco elenca 10 compromissos, a saber: Ética nas relações e nos negócios; Gestão Inclusiva e Responsável; Inclusão e Empreendedorismo; Cidadania Financeira; Investimento Responsável e Social Privado; Financiamento em setores de Impacto; Transparência nas comunicações; e Amazônia.

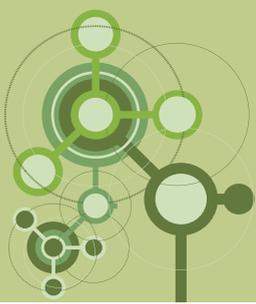
No Grupo Boticário são considerados 15 compromissos, agrupados nas categorias: Diminuição de resíduo sólido na cadeia de valor; Redução da desigualdade social; Neutralização do impacto ambiental; Biodiversidade; Segurança dos produtos aos consumidores; Conservação da biodiversidade; Desenvolvimento de produtos seguros para consumidores, meio ambiente e cadeia de valor; além da Diversidade e Inclusão.

No aspecto da Sustentabilidade, percebe-se que as três empresas buscam demonstrar atenção à temática, abordando as contribuições realizadas ao longo do tempo (jornada) ou ações atuais que podem impactar o futuro do planeta. No aspecto Social, ressaltam-se ações ocorridas no âmbito da diversidade e inclusão. Quanto à Governança, buscam a transparência, prestação de contas, equidade e responsabilidade corporativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo sem uma comparação mais ampla com outros diferentes cenários, mas diante dos elementos, pode-se estimar que empresas que investem em aspectos ambientais, sociais e de governança, além de contribuírem para um futuro potencialmente mais promissor, tendem a atrair a atenção de consumidores e investidores cada vez mais preocupados com as questões ESG. Isso porque o tema tem crescido em debate e se tornado presente nas pautas corporativas, além de ter sido objeto de discussão entre os cidadãos de forma geral. Com isso, pode-se levar a presumir que, seja de forma direta ou de forma indireta, a pauta ESG deverá ser trabalhada por empresas, assim como será motivo de atenção e absorção por parte de consumidores e formadores de opinião.

A tecnologia tem um papel fundamental para disseminar as ações realizadas por essas empresas. Há alguns aspectos que podem ser aprimorados, uma vez que mesmo as empresas mais responsáveis do Brasil entre 2013 e 2022 ou não têm *websites* e redes sociais dedicadas exclusivamente ao tema, ou são detentoras de páginas que não possibilitam que o usuário comum obtenha todas as informações que deseja de forma padronizada.

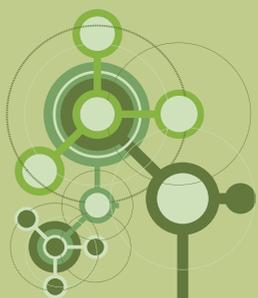


No entanto, há, também, diversos pontos positivos. É possível ponderar, por exemplo, que os aspectos de afinidade entre as empresas analisadas versam sobre os seguintes temas: neutralizar o impacto ambiental (com destaque para a Amazônia); inclusão e diversidade; além da segurança em produtos e/ou serviços que ajudem a conservar a biodiversidade e, simultaneamente, proporcionem impacto positivo para consumidores e colaboradores das empresas.

Os temas são contemporâneos e apresentam importância para a sociedade por demonstrarem a preocupação empresarial em apresentar ações voltadas ao debate e possíveis encaminhamentos do tema. No que diz respeito à divulgação dessas ações por meio da internet, ainda há aspectos a melhorar. A análise da experiência do usuário, conforme Nielsen (2020), denotou que as plataformas geralmente não são de simples usabilidade, concentrando grande volume de hiperlinks, com limitações na divulgação dos dados e informações.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernando. *Os desafios da sustentabilidade: uma ruptura urgente*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- BERNERS-LEE, Tim; FISCHETTI, Mark. *Weaving the web: the original design and ultimate destiny of the world wide web by its inventor*. New York: Harper Business, 2000.
- CASTELLS, Manuel. *A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- GALLOWAY, Alexander R. *Protocol: how control exists after decentralization*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2004.
- GONÇALVES, Virgínia Nicolau. ESG é Assunto de Investidores. In: Caderno de comunicação da agenda ESG com o mercado e investidores. Rio de Janeiro: Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável, 2023. Disponível em: https://cebds.org/wp-content/uploads/2023/10/CEBDS_CadernoSustentabilidade-out_2023.pdf. Acesso em: 4 nov. 2023.
- GUTTILLA, Rodolfo Witzig. *Como implementar uma estratégia ESG: do propósito à ação*. São Paulo: Aberje, 2023.
- JOSGRILBERG, Fabio Botelho; SENADOR, André. ESG, reputação e “a razão da simpatia, do poder, do algo mais e da alegria”. In: NASCIMENTO, Juliana Oliveira (coord.). *ESG: O cisne verde e o capitalismo de stakeholder – a tríade regenerativa do futuro global*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 251-262.
- NIELSEN, Jakob. 10 Usability Heuristics for User Interface Design. *Nielsen Norman Group*, [s. l.], 24 abr. 1994. Disponível em: <https://www.nngroup.com/articles/ten-usability-heuristics/>. Acesso em: 22 nov. 2023.
- RANKING Merco de responsabilidade ESG. *Monitor Empresarial de Reputação Corporativa*, entre 2013 e 2022. Disponível em: <https://www.merco.info/br/ranking-merco-responsabilidad-gobierno-corporativo>. Acesso em: 2 out. 2023.
- TERRA, Carolina Frazon. Relações Públicas na era dos megafones digitais. In: FARIAS, Luiz Alberto de (org.). *Relações públicas estratégicas: técnicas, conceitos e instrumentos*. São Paulo: Summus, 2011. p. 263-284.



Perspectivas contemporâneas sobre marcas: um estudo sobre abordagens e dinâmicas na comunicação

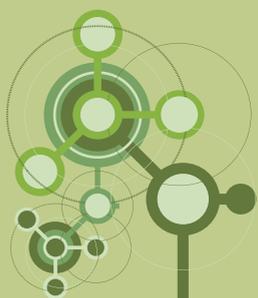
Contemporary perspectives on brands: a study on approaches and dynamics in communication

Perspectivas contemporâneas sobre marcas: un estudio sobre enfoques y dinámicas en la comunicación



Dôuglas Aparecido Ferreira

- Doutor em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG);
- Professor do Departamento de Comunicação Social da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (FAFICH/UFMG)
- E-mail: douglasferreira9@ufmg.br



RESUMO

Este artigo investiga as abordagens contemporâneas empregadas por pesquisadores da área de Comunicação para estudar marcas, refletindo sobre o conceito multifacetado e dinâmico dessa temática. Por meio da análise sistemática de 77 artigos publicados em revistas brasileiras entre 2018 e 2023, o estudo identifica e discute cinco eixos temáticos principais: cultura e valores sociais; economia e mercado; ética e responsabilidade social; experiência dos públicos; e identidade visual e simbolismo. Os resultados apontam para uma riqueza de perspectivas que demonstram a complexidade do assunto e a possibilidade de encará-lo de diversas formas.

PALAVRAS-CHAVE: MARCAS • COMUNICAÇÃO • PERSPECTIVAS DE PESQUISA.

ABSTRACT

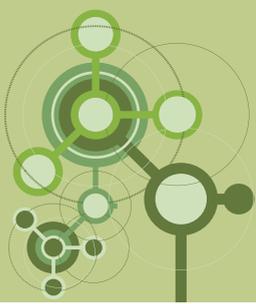
This study investigates contemporary approaches researchers in Communication use to study brands, reflecting on the multifaceted and dynamic concept of this theme. A systematic analysis of 77 articles published in Brazilian journals from 2018 to 2023 found and discussed five main thematic axes: culture and social values, economy and market, ethics and social responsibility, audience experience, and visual identity and symbolism. Results point to a wealth of perspectives that show the complexity of the subject and the possibility of approaching it in various ways.

KEYWORDS: BRANDS • COMMUNICATION • RESEARCH PERSPECTIVES.

RESUMEN

Este artículo analiza los enfoques contemporáneos empleados por investigadores en el área de Comunicación para estudiar marcas, reflexionando sobre el concepto multifacético y dinámico de esta temática. A partir del análisis sistemático de 77 artículos publicados en revistas brasileñas entre 2018 y 2023, este estudio identifica y discute cinco ejes temáticos principales: cultura y valores sociales, economía y mercado, ética y responsabilidad social, experiencia de los públicos, e identidad visual y simbolismo. Los resultados señalan una riqueza de perspectivas que demuestran la complejidad del asunto y la posibilidad de abordarlo de diversas maneras.

PALABRAS CLAVE: MARCAS • COMUNICACIÓN • PERSPECTIVAS DE INVESTIGACIÓN.



INTRODUÇÃO

De modo geral, a literatura sobre a relação entre marcas e comunicação destaca sua interconexão e importância para os objetivos organizacionais. A partir dessa constatação, este artigo visa identificar as abordagens contemporâneas na pesquisa de marcas na área da Comunicação, por meio da análise de artigos publicados recentemente, em revistas brasileiras. A complexidade do conceito de marca, que reflete a inexistência de uma só forma consolidada de abordagem, exige uma exploração das perspectivas atuais para entender as possibilidades de interpretação do assunto. O artigo é dividido em quatro partes: relação entre marcas e comunicação; notas metodológicas; discussão temática com os resultados das análises; e considerações finais.

A comunicação e as marcas

Autores como Vásquez (2007) e Ruão (2014) evidenciam a comunicação como alicerce para desenvolver uma imagem de marca coesa e reconhecível, pontos fundamentais para o reconhecimento e memória dos públicos. Zozzoli (2004) vai além, ao considerar as marcas fruto da comunicação, capazes de transcender o mercado para tocar a esfera emocional e social dos indivíduos. Seguindo essa linha, Robic, Favero e Robic (2015) argumentam que a comunicação de marca envolve uma dimensão que ultrapassa o comercial, apontando para a construção de narrativas que ressoam significativamente com os públicos.

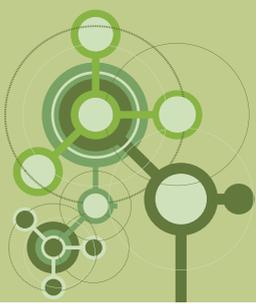
Martins (2006) e Serralvo e Furrier (2004) destacam a necessidade de estratégias de comunicação integradas que promovam não apenas a identidade e os valores da marca, mas também sua diferenciação em um mercado saturado. Isso envolve uma combinação entre entretenimento, informação e conteúdo relevante, a qual pode engajar o público, promovendo um relacionamento duradouro e significativo.

Além disso, a importância das práticas comunicacionais na promoção da imagem da marca e na diferenciação de mercado é enfatizada por Pereira (2015), que vê na comunicação uma dimensão estratégica para fortalecer a marca no imaginário dos públicos. A interação simbólica, os discursos e os eventos emergem como elementos centrais na comunicação das marcas, sublinhando seu papel na construção de uma identidade distintiva e no estabelecimento de laços emocionais com as pessoas.

Casaqui (2005) e Fernandes (2023) aprofundam a discussão ao examinar a comunicação como um mediador entre marcas e públicos, visto que as modulações enunciativas projetam a identidade da marca, desempenhando um papel fundamental na negociação de significados. Essa mediação não só contribui para a construção de uma identidade de marca coesa, mas facilita a criação de conexões significativas, o que reforça a percepção de valor e relevância social de uma organização.

Troiano (2009) ressalta a necessidade de clareza e simplicidade na comunicação para manter a autenticidade e relevância da marca no ambiente competitivo. Isso enfatiza a importância de estratégias bem planejadas e executadas, capazes de refletir os valores contemporâneos e as expectativas dos públicos, fortalecendo, assim, a posição e o valor da marca no mercado.

A relação entre comunicação e marca é essencial para a construção da identidade e o engajamento do consumidor, como explicam Machado, Martinelli e Pinheiro (2011). Para as autoras, a comunicação permite que as marcas expressem suas características e valores exclusivos, diferenciando-se dos concorrentes e criando uma imagem distinta que ressoe com os públicos. Ademais, por ser influenciada pelo contexto cultural e social, a comunicação exige que as marcas adaptem suas mensagens para se alinharem aos valores e expectativas de diferentes grupos. Somente assim, segundo as autoras, é possível



envolver as pessoas em um fluxo dinâmico de informações, criando conexões emocionais e influenciando a forma como se vê a marca.

Para Muniz (2005), marca e comunicação se unem de forma multifacetada e interligada, especialmente no contexto da comunicação estratégica. Isso acontece, segundo o pesquisador, porque a comunicação evoluiu da mera promoção de produtos para a criação de narrativas que incorporam valores e temas sociais, aspecto que reflete uma mudança ampla. Por conseguinte, as marcas se tornaram significantes culturais para públicos conscientes e preocupados com questões socialmente relevantes, conectando-se em um nível mais profundo. Estratégias de comunicação contemporâneas tentam engajar as pessoas como participantes ativos, promovendo um senso de comunidade e valores compartilhados, o que aumenta a fidelidade à marca e incentiva sua defesa em círculos sociais.

Também na linha da utilização da comunicação no contexto das causas abraçadas pelas marcas, Zimmermann e Penafieri (2024) argumentam que, nas últimas décadas, as preocupações com a sustentabilidade e a responsabilidade social influenciaram significativamente as estratégias de comunicação das marcas, que agora buscam se alinhar aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e práticas de ESG (Environmental, Social and Governance). Como destacam os autores, as organizações se valem da comunicação de marca para ir além de satisfazer as necessidades dos clientes e adotar práticas que impactem positivamente a sociedade, conectando-se de maneira mais profunda e significativa com seus públicos.

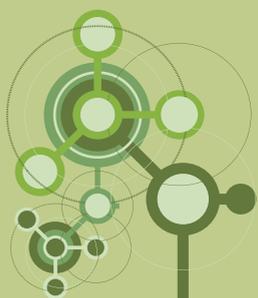
A legitimação da identidade de uma marca junto aos seus públicos, de acordo com Zimmermann (2022), só é possível quando a comunicação trabalha a cultura e as crenças da organização, culminando em valores éticos e morais partilhados mutuamente pela sociedade. Nesse sentido, nota-se que existe um impacto das organizações na sociedade e nos valores que elas representam, este está refletido no consumo cultural das marcas. Zimmermann ainda complementa que é o profissional de comunicação que deve mediar a relação entre identidade, imagem e reputação, por meio de mensagens marcárias que contribuam para a boa percepção e a aceitação da organização pelos públicos.

A partir do que foi dito pelos autores, parece não haver dúvida entre eles de que a relação entre comunicação e marcas é fundamental para o sucesso das organizações. As visões sublinham a complexidade da relação entre comunicação e marca em um cenário de constante mudança que exige a criação e a manutenção de uma identidade socialmente relevante. A comunicação, portanto, não apenas transmite a mensagem de uma marca, mas também constrói e mantém relacionamentos com seus públicos. Isso destaca a preocupação dos profissionais em elaborar estratégias de comunicação para fortalecer a imagem de uma marca, a diferenciação no mercado e a construção de conexões emocionais.

Se no campo profissional a relação entre marca e comunicação parece ser indiscutível, no acadêmico surgem novas questões: de que marca os autores da área da estão falando? Ou ainda, se a marca parece ser uma construção multidisciplinar, quais perspectivas as pesquisas em Comunicação utilizam para estudá-las? Além disso, quais as possibilidades de abordagem as pesquisas em Comunicação podem proporcionar? Na expectativa de responder a essas questões, a seguir, apresenta-se o caminho metodológico realizado.

METODOLOGIA

Na área da Comunicação, a disputa pelo conceito de marca entre os pesquisadores pode ser analisada à luz das ideias de Bourdieu (1983) sobre as tensões dentro de um campo. Assim como em qualquer âmbito científico, a Comunicação, como área do conhecimento, é um espaço de múltiplas abordagens. Essa pluralidade envolve a definição e a reinterpretação de conceitos, uma vez que os pesquisadores buscam estabelecer ou reforçar suas perspectivas no cenário acadêmico.



Desse modo, diferentes teorias, metodologias e concepções de marca são validadas ou contestadas, refletindo em convergências e embates. Tal como Bourdieu (1983) postula, as situações de conflito são inevitáveis e, ao mesmo tempo, fundamentais para a evolução e transformação de um campo, pois é por meio delas que as perspectivas emergem e se consolidam, o que ajuda a refinar e a complexificar o conhecimento.

Isto posto, entendemos que, para compreender essas diferentes visões de marca, faz-se necessário realizar uma revisão sistemática das produções acadêmicas. A revisão sistemática permite mapear e analisar criticamente a literatura existente, identificando padrões, divergências e convergências nas abordagens teóricas e metodológicas, conforme destacado por Pereira e Galvão (2014). Isso não apenas facilita a compreensão das dinâmicas que permeiam uma área, mas proporciona uma forma de organizar o conhecimento, o que pode ser útil para o desenvolvimento de novas pesquisas. Com essa prática, os pesquisadores podem reconhecer as contribuições e limitações das diferentes perspectivas, promovendo avanços no tema em questão (Sampaio; Mancini, 2007).

Segundo os mesmos autores supracitados, uma revisão sistemática se inicia com a definição do problema de pesquisa a ser abordado. Em seguida, elabora-se um protocolo de revisão, detalhando critérios de inclusão e exclusão, fontes de dados, estratégias de busca e métodos de análise. A busca sistemática é, então, realizada em bases de dados acadêmicas, utilizando-se palavras-chave específicas. Os estudos são selecionados, aplicando-se os critérios estabelecidos, e dá-se início a uma triagem dos títulos e resumos, prosseguida da leitura completa dos textos. Nesse momento, dados relevantes são extraídos para compor uma ficha padronizada que organiza as informações. Depois, realiza-se uma busca por semelhanças e diferenças entre os artigos, que no nosso caso foi baseada em aspectos qualitativos. Os resultados são interpretados e discutidos no contexto do problema de pesquisa original, destacando as implicações teóricas.

Essas etapas foram utilizadas no percurso metodológico realizado no âmbito do projeto: "Dos atributos aos valores sociais: o que as metáforas das marcas dizem sobre nosso tempo", desenvolvido na Universidade Federal de Mato Grosso. Na ocasião, baseou-se na lista das revistas consideradas ativas na área da Comunicação, conforme indicado pela Compós – Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação². Esse levantamento resultou em um total de 84 publicações.

Em subsequência, foi conduzida uma investigação, no campo de busca dos periódicos, pelas palavras que consideramos ser as mais frequentes sobre o assunto: marca(s), brand, branding, marcário(a) e branded. Isso resultou em 77 artigos, publicados entre 2018 e 2023, que possuem alguma discussão teórica sobre marcas. Descartou-se, portanto, textos que apenas trazem as marcas como objeto empírico ou que não possuem uma discussão teórica sobre o assunto.

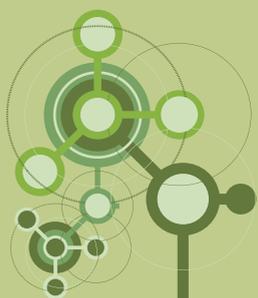
Posteriormente, os artigos foram lidos e organizados qualitativamente em grupos temáticos consoante à perspectiva utilizada. Nesse momento, foram identificados cinco eixos de acordo com o quadro a seguir.

Quadro 1: Descrição dos eixos temáticos

Eixos Temáticos	Descrição
Cultura e Valores Sociais	Abordagens que posicionam a marca como um veículo para a expressão de valores culturais, incluindo sua capacidade de refletir e influenciar a sociedade.
Economia e Mercado	Enfoques na marca como entidade econômica, tratando de seus aspectos para a rentabilidade dos negócios.

Continuará...

² Disponível em: <https://compos.org.br/publication/lista-de-periodicos-da-area/>. Acesso em: 20 abr. 2023.



Quadro 1: Continuação

Ética e Responsabilidade Social	Trabalhos que examinam a responsabilidade social da marca, incluindo questões de diversidade, sustentabilidade e seu papel na promoção de mudanças sociais.
Experiência dos públicos	Conceitos que destacam a relação entre a marca e a experiência dos públicos, principalmente as criações com interatividades por meio de tecnologia.
Identidade Visual e Simbolismo	Tratam da marca como construtora de identidade, utilizando arquétipos, simbolismos e design para criar uma identificação.
Relacionamento	Perspectivas que focam na marca como meio de interação e aproximação entre organizações e públicos.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Além da tipologia, os trabalhos foram submetidos a uma matriz analítica composta das seguintes questões: (p1) quais os principais pontos discutidos no artigo? (p2) como o estudo explora o eixo temático ao qual ele foi classificado? Devido ao espaço, a seguir, serão apresentados os artigos que consideramos ser os mais relevantes dentro de cada grupo.

CULTURA E VALORES SOCIAIS

No grupo das pesquisas que utilizam a perspectiva conceitual de marca como um elemento cultural, ressalta-se o trabalho de Perez e Pompeu (2021), que exploraram a relevância das marcas de joias como símbolos de proteção contra julgamentos sociais, apontando para a cultura material como meio de expressão de identidade. Este estudo amplia a compreensão da marca como um artefato cultural enraizado nas práticas de autoafirmação.

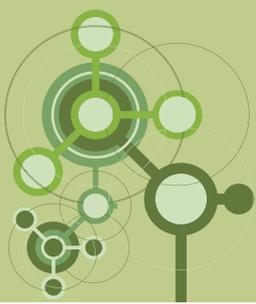
Goncalves Junior e Guedes (2020) realçam a utilização do Instagram pela marca maranhense Santê para forjar e manter relacionamentos baseados na cultura local, demonstrando como a comunicação de marca pode ser empregada para anunciar valores culturais e fortalecer laços com comunidades específicas. Oliveira, Sampaio e Sampaio (2019), por sua vez, analisam como Salvador e Lisboa utilizam vídeos promocionais para destacar seus elementos culturais. Esse foco no discurso visual como um veículo para a promoção de identidades destaca o papel das marcas na preservação e celebração da herança cultural.

Já Caraciola (2018) examina a influência da marca 1 da Sul na comunidade do Capão Redondo, periferia de São Paulo, demonstrando como ela celebra a cultura local por meio do rap e do grafite. Enquanto Araújo (2020) discute o uso da cultura pelo governo sul-coreano para construir uma marca nacional a fim de promover o país internacionalmente, destacando o papel do mundo pop na formação de identidades culturais.

Esses estudos ilustram como as marcas podem ser compreendidas para além de suas práticas comerciais, evidenciando como suas atividades refletem, se apropriam, negociam e reforçam valores culturais. As marcas, nessa perspectiva, atuam como mediadoras de significados sociais, o que faz com que desempenhem um papel central na construção de identidades e na promoção de culturas locais.

ECONOMIA E MERCADO

Aqui, encontram-se os trabalhos que enfatizam, prioritariamente, a dimensão mercadológica das marcas. Neste grupo está a investigação de Dias e Baptista (2019), que aborda a transição das marcas, que vão de uma economia centrada em



commodities para uma que enfatiza a “economia da transformação”, ressaltando a crescente importância de intangíveis, como as marcas, para aumentar o valor das empresas.

Nessa mesma perspectiva, Ferreira e Oliveira (2020) investigam a interação entre ativos tangíveis e intangíveis na construção do valor da marca, utilizando o caso do projeto “Leia para uma Criança”, do Banco Itaú. A análise aponta para uma tensão entre as expectativas do simbólico e do concreto, associada à marca, enfatizando a complexidade da gestão de marca em um ambiente no qual tanto os elementos materiais quanto os imateriais são importantes para o valor percebido.

Por sua vez, Moraes e Vieira (2023) examinam a estratégia da marca “Filha do Combu”, evidenciando como sua narrativa é empregada para promover o desenvolvimento regional. O estudo revela de que forma uma marca pode se posicionar como agente de valor social, contribuindo para o desenvolvimento econômico comunitário.

Juntos, esses estudos sublinham o papel das marcas na geração de receitas para as empresas, um lugar antes ocupado prioritariamente pelas estratégias de vendas. Para isso, as marcas dependem, cada vez mais, de uma combinação sofisticada de elementos tangíveis e intangíveis, incluindo experiências, autenticidade e propósito social.

ÉTICA E RESPONSABILIDADE SOCIAL

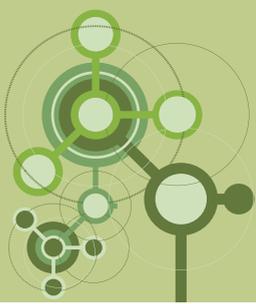
Neste grupo, encontram-se as pesquisas que abordam as marcas, majoritariamente, pela perspectiva das questões éticas e das responsabilidades sociais que elas possuem. Nesse âmbito, Carrera e Torquato (2020) tratam a problemática da “lavagem da diversidade”, destacando como algumas marcas falham em incorporar a inclusão em suas iniciativas. A ocorrência de representações inadequadas e limitadas chama atenção para a superficialidade de algumas ações que buscam se posicionar como alinhadas à diversidade. Este estudo enfatiza a necessidade de comprometimento real com as causas, para além da simples representação discursiva.

Por outro lado, Rodrigues, Paixão e Alexandre (2019) examinam uma campanha da marca Eudora, do Grupo Boticário, enfatizando seu foco no empoderamento feminino por meio do empreendedorismo. A iniciativa é apresentada como um exemplo do modo as marcas podem contribuir positivamente para a sociedade, promovendo valores como autonomia e liberdade das mulheres.

Por fim, Peixoto, Lins e Ribeiro (2020) abordam as práticas sustentáveis de marcas pernambucanas de moda que utilizam o Instagram para comunicar iniciativas de sustentabilidade. Este estudo ilustra como as marcas podem engajar consumidores em torno de valores de consumo consciente e responsabilidade socioambiental.

De modo geral, nota-se que os estudos desta categoria problematizam a relação entre marcas e ética. Enquanto Carrera e Torquato (2020) alertam para as armadilhas da adoção superficial de valores de diversidade, Rodrigues, Paixão e Alexandre (2019) e Peixoto, Lins e Ribeiro (2020) oferecem um olhar sobre como as marcas podem efetivamente alinhar suas campanhas com princípios considerados verídicos pelos pesquisadores, promovendo, assim, mudanças sociais.

A análise conjunta dessas pesquisas destaca a complexidade do engajamento ético das marcas com seus públicos, apontando para a necessidade de profundidade e comprometimento genuíno com os valores sociais que reivindicam apoiar.



EXPERIÊNCIA DOS PÚBLICOS

Esta categoria agrupa os trabalhos que tratam da complexidade das interações entre marcas e diversos públicos, focando em como elas podem transcender transações comerciais para engajar sentidos, emoções e memórias das pessoas. As pesquisas ilustram variadas abordagens para criar e aprimorar essas experiências.

Fernández e Vailati (2022), por exemplo, destacam a importância do som como ferramenta de posicionamento, sublinhando de que maneira isso pode criar conexões emocionais profundas. Este estudo ressalta a potência do áudio em ativar estímulos sensoriais, reforçando a memória e o reconhecimento da marca. Da mesma forma, Atem e Abreu (2018) exploram a dimensão olfativa da experiência de marca, apontando para o crescente interesse no papel dos sentidos na construção de relações emocionais entre organizações e públicos. A investigação ilustra como estratégias voltadas para o olfato podem aprimorar significativamente a percepção e a fidelidade à marca.

Rosumek, Schmiegelow e Sousa (2018) investigam a sensorialidade na comunicação de marca na mídia impressa, explorando como o uso do tato, da audição e do olfato podem melhorar a conexão emocional com os públicos. Esse enfoque, na experiência multissensorial, evidencia como a marca pode ser comunicada e percebida por meio de uma ampla gama de estímulos, o que fortalece sua ligação emocional.

Figueiredo e Cabo (2019) e Costa (2019) examinam o impacto das tecnologias e das redes sociais digitais na experiência de marca. O primeiro destaca como a colocação de produtos e o conteúdo de marca no cinema podem integrar comunicação e entretenimento, enquanto o segundo foca no uso do Instagram pela Havaianas para engajar consumidores e fortalecer a identidade da marca. Ambos os estudos enfatizam a relevância de estratégias digitais interativas na criação de experiências de marca imersivas e memoráveis.

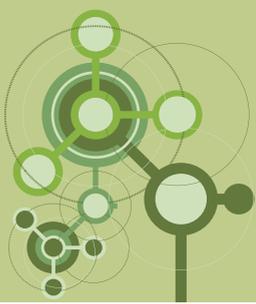
Por fim, Cardoso e Paletta (2019) demonstram de que forma a Realidade Aumentada pode transformar a comunicação marcária, criando experiências envolventes que fundem o digital e o físico. O estudo exemplifica as oportunidades desse recurso em estabelecer uma conexão emocional, colocando em foco a tecnologia como um catalisador para interações significativas.

As pesquisas revisadas tentam demonstrar a importância de estratégias de marca que engajam os consumidores em níveis sensoriais e emocionais. A transição para abordagens que valorizam a experiência reflete uma evolução nas práticas de comunicação das marcas, destacando a necessidade de se tornarem mais integradas na vida dos públicos. Essa prática, aparentemente, não só enriquece a relação marca-pessoas, mas também contribui para a construção de experiências memoráveis.

IDENTIDADE VISUAL E SIMBOLISMO

Este eixo enfoca nas pesquisas que se debruçam em como as marcas, por meio de símbolos, apresentam seus produtos e serviços ao mesmo tempo que criam uma conexão com seus públicos e comunicam seus valores.

Nessa esteira, Fiebig, Gusatti e Petry (2020) descrevem como a marca Skol evoluiu sua comunicação para alterar a percepção de seu arquétipo ao longo do tempo, chamando a atenção para a dinâmica da identidade visual da marca na adaptação às mudanças culturais e sociais. A análise dos arquétipos, feita pelos autores, revela uma intenção estratégica da marca em alinhar-se com os valores contemporâneos dos consumidores. Similarmente, Moraes e Damazio (2018) exploram como a Red



Bull utiliza aspectos gráficos e narrativas mitológicas para construir sua percepção com os públicos, reforçando o poder dos elementos simbólicos na criação de uma identidade de marca que, na perspectiva dos autores, é forte e coesa.

Já Cúnico e Medeiros (2023) analisam os elementos do estilo vintage da Granada. Esse estudo contribui para a compreensão de como as associações com a marca podem influenciar o comportamento de consumo, destacando a importância da coesão da imagem da organização para o sucesso nos negócios. Em perspectiva semelhante, Vitorio e Maggioni (2022) estudam a influência das cores na memória, enfocando como estas criam impressões que afetam tanto a lembrança quanto a percepção dos públicos. A investigação revela a importância da identidade visual na construção da marca e o papel fundamental desempenhado pelos elementos cromáticos.

Da mesma forma, Sauthier et al (2019) exploram a identidade visual dos aplicativos Airbnb e Tripadvisor, salientando a importância da estética na comunicação de marca. A análise sinaliza como os elementos visuais e a interface do usuário contribuem para a formação da identidade da marca.

Essas pesquisas demonstram a relação das marcas com a identidade visual e os simbolismos que adotam. Nesse sentido, a construção de uma identidade passa a ser não só uma questão de diferenciação no mercado; trata-se da criação de ressonância com os públicos, permitindo-lhes ver a marca como uma entidade com a qual podem se identificar em termos estéticos. A partir do que é dito pelos autores, as estratégias bem-sucedidas de simbolismos são aquelas que conseguem equilibrar identidade e adaptabilidade aos desejos dos públicos.

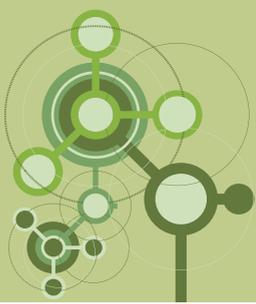
RELACIONAMENTO

Nesse conjunto de artigos, emerge discussões multifacetadas sobre o papel das marcas na dinâmica do relacionamento com seus públicos. Como exemplo deste grupo está a pesquisa de Lima e Silva (2018) que desvela como a campanha “Detector de Corrupção” do Reclame Aqui emprega a tensionalidade para engajar consumidores, sublinhando a capacidade da comunicação em fomentar um diálogo entre marcas e sociedade. Essa abordagem é semelhante à de Trancoso e Abreu (2021) que, ao analisarem as reações de grupos LGBT no Facebook a uma campanha publicitária, desdobram o espectro de percepções em três grupos: céticos, promotores e detratores. Tal diferenciação ilumina a complexidade dos relacionamentos de marca num cenário digital diversificado.

Na mesma linha, Ruchiga e Knoll (2019) sugerem que a construção de um relacionamento humanizado com os consumidores é vital, enfatizando a necessidade de engajamento que transcenda interações convencionais. Esse ponto de vista é ecoado por Azevedo (2020), que investiga a criação de uma *brand persona* pelo Corinthians, pontuando como a personalidade da marca pode servir de veículo para conexões mais diretas e significativas com o público.

Neste mesmo grupo, também se destaca a pesquisa de Procópio (2022), que adentra o domínio do *folkmarketing* e apresenta como uma estratégia de construção de relações emocionais entre marcas e consumidores. A ênfase de Procópio sugere que uma aproximação mais orgânica e menos intrusiva no estabelecimento de vínculos com os públicos é mais significativa quando comparada a uma abordagem mais apelativa.

No mesmo sentido, Ribeiro, Felipe e Almeida (2022) elucidam o papel do antropomorfismo na gestão de relacionamentos de marca, tomando o caso da Netflix Brasil como exemplo de como características humanizadas podem facilitar uma ligação com os usuários. A humanização da marca, nesse contexto, emerge como um facilitador do engajamento e da fidelização.



Essas pesquisas, ao convergirem na centralidade do relacionamento entre marca e públicos, sublinham a evolução das estratégias de comunicação em resposta à crescente demanda por diálogo e personalização. A transição de táticas unidirecionais para modelos interativos mais humanizados e espontâneos, baseados em relacionamento, reflete um entendimento mais complexo e atualizado da dinâmica entre marcas e os diversos públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os artigos recentemente publicados em revistas brasileiras de Comunicação revelam um território rico de perspectivas. Essa diversidade não é apenas um reflexo da natureza multifacetada das marcas, mas da própria complexidade do tecido social e cultural no qual estão imersas.

Nesse percurso, constatou-se que marca, longe de ser um conceito estagnado, evolui em um diálogo constante com as práticas comunicacionais. As marcas se tornam entidades carregadas de significados, atuando como pontos de interseção em que se encontram identidades e valores sociais.

Os estudos revelam que a comunicação de marca não se limita à persuasão ou ao marketing; ela é uma prática social intrinsecamente ligada à construção de significados, à negociação de identidades e à promoção de mudanças sociais. Olhando para o futuro, o desafio que se coloca para acadêmicos e profissionais é o de continuar a explorar e a entender as marcas em sua complexidade, reconhecendo-as como entidades dinâmicas que refletem e influenciam a sociedade.

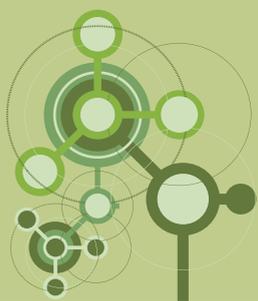
A partir da análise dos eixos temáticos – cultura e valores sociais; economia e mercado; ética e responsabilidade social; experiência dos públicos; identidade visual e simbolismo; e relacionamento –, nota-se que as marcas são muito mais do que emblemas comerciais; são, de fato, mediadoras na construção e no compartilhamento de experiências. Esse papel mediador das marcas, conforme elucidado pelo corpus deste estudo, destaca a importância de entender a comunicação marcária não apenas como um veículo de transmissão de mensagens, mas como um processo que afeta e é afetado por relações sociais complexas.

Além disso, as categorias identificadas ao longo desta pesquisa oferecem um referencial teórico que pode ser aplicado às práticas profissionais no campo da comunicação e do *branding*. Essas categorias podem se tornar um roteiro de consultoria com seis dimensões estratégicas para serem pensadas no processo de criação e gestão de marcas.

Por fim, este estudo pode ser entendido também como uma convocação para outras pesquisas sobre marcas e suas estratégias de comunicação. Ao fazer isso, não apenas enriquecemos nosso entendimento sobre o papel das marcas em nossa sociedade, mas contribuímos para o desenvolvimento de práticas comunicacionais que são eticamente responsáveis, culturalmente sensíveis e socialmente engajadas. Ao tentar demonstrar um panorama das investigações já realizadas, esperamos que este artigo ajude os pesquisadores a encontrarem possibilidades de abordagem dentro dos estudos das marcas na Comunicação.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Mayara. A instrumentalização da marca nacional da Coreia do Sul: desdobramentos políticos da Onda Coreana. *Temática*, [s. l.], v.16, n.8, p.114-127, 2020.



ATEM, Guilherme Nery; ABREU, Fernanda Ferreira de. O perfume do mundo: consumo de experiências de marca pelo olfato. *Signos do Consumo*, [s. l.], v.10, n.2, p.4-14, 2018.

AZEVEDO, Núbia. Loko da fiel: um estudo sobre Brand Persona no Sport Club Corinthians Paulista. *Revista de Estudos Universitários – REU*, Sorocaba, v.46, n.2, p.255-277, 2020. doi: <https://doi.org/10.22484/2177-5788.2020v46n2p255-277>.

BOURDIEU, Pierre. *O Campo Científico*. São Paulo: Ática, 1983.

CARACIOLA, Carolina Boari. 1 da Sul, mais do que uma marca, uma expressividade da periferia paulistana. *Revista UNINTER de Comunicação*, [s. l.], v.6, n.11, p.2-16, 2018. doi: <https://doi.org/10.21882/ruc.v6i11.731>.

CARDOSO, João Batista Freitas; PALETTA, Daniel Bento. RA e a experiência de marca: o domínio do ícone. *Esferas*, [s. l.], n.14, p.121-128, 2019.

CARRERA, Fernanda; TORQUATO, Chalini. Diversitywashing: as marcas e suas (in)coerências expressivas. *Comunicação Mídia e Consumo*, [s. l.], v.17, n.48, p.84-107, 2020.

CASAQUI, Vander. Publicidade, marcas e análise do ethos. *Comunicação, Mídia e Consumo*, [s. l.], v.2, n.4, p.103-122, 2005.

COSTA, Vanessa Cristina Silva. O uso do Instagram na estratégia de branding: um estudo de caso sobre a empresa Havaianas. *e-Com*, [s. l.], v.12, n.1, p.74-97, 2019.

CÚNICO, Beatriz De Mattia; MEDEIROS, Diego Piovesan. A identidade da marca Granado sob o Prisma de Kapferer. *Dito Efeito-Revista de Comunicação da UTFPR*, [s. l.], v.13, n.22, p.44-57, 2023.

DIAS, Carla Suzana; BAPTISTA, Ana. A imaterialização da marca: da economia da mercadoria à economia da transformação. *Comunicação Mídia e Consumo*, [s. l.], v.16, n.46, p. 205-225, 2019.

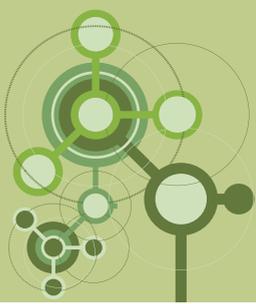
FERNANDES, Pablo Moreno. Raça, gênero, classe e outras interseccionalidades na comunicação de marcas: Uma proposta de análise interseccional semiótica. *Revista Famecos*, [s. l.], v.30, n.1, p. e43673-e43673, 2023.

FERNÁNDEZ, Sofia de Ureta; VAILATI, André Luiz. O Som Gera A Imagem: o Sound Branding no processo de posicionamento das marcas. *Cambiassu: Estudos em Comunicação*, São Luís, p. 52-67, 2022.

FERREIRA, Dôuglas Aparecido; OLIVEIRA, Ivone de Lourdes. A intangibilidade e a materialidade das experiências de consumo de marca. *Líbero – Revista do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade Cásper Líbero*, São Paulo, n.46, p.154-168, 2020.

FIEBIG, Manoella Fortes; GUSATTI, Ciro; PETRY, Douglas Hauenstein. O Uso dos Arquétipos na Imagem e Identidade das Marcas: Um Estudo da Marca Skol. *Ação Midiática–Estudos em Comunicação, Sociedade e Cultura*, [s. l.], v.20, n.1, p. 269-295, 2020.

FIGUEIREDO, João Luiz de; CABO, Simone Terra. A relação das produtoras audiovisuais com o mercado publicitário no contexto de hibridização da publicidade. *Conexão - Comunicação e Cultura*, [s. l.], v. 18, n. 35, 2020. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/conexao/article/view/6992>. Acesso em: 4 set. 2024.



GONCALVES JUNIOR, Orlando da Costa; GUEDES, Éllida Neiva. "HEN HEIN", cliente: análise da atuação da marca maranhense Santê no Instagram. *Cambiassu: Estudos em Comunicação*, São Luís, v.15, n. 25, p.97-114, 2020.

LIMA, Letícia Salem Herrmann; SILVA, Joseane Amélia Pereira da. A tensionalidade das marcas como alternativa comunicacional ao endosso nos processos de consumo: um estudo de caso da campanha "Detector de Corrupção" do Reclame Aqui. *Ação Midiática–Estudos em Comunicação, Sociedade e Cultura.*, [s. l.], p.8-29, 2018.

MARTINS, Thiago Garcia. Nem publicidade, nem propaganda: uma reflexão sobre a publicização e estratégias de comunicação das marcas na internet. *In: CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO SUL*, 17., 2016, Curitiba. Congresso [...]. Curitiba: Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2016.

MACHADO, M.; MARTINELLI, F.; PINHEIRO, M de A. Publicidade para causas sociais: apontamentos sobre a experiência do laboratório universitário de publicidade aplicada (LUPA). *Signos do Consumo*, [s. l.], v.3, n.1, p.57-74, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/signosdoconsumo/article/view/50000/54132>. Acesso em: 4 set. 2024.

MORAES, Giselle; VIEIRA, Manuela. Atravessamentos Naturais e Digitais: A Presença Online Da Empresa Filha Do Combustível Na Construção De Marca E Narrativa Publicitária. *Puçá: Revista de Comunicação e Cultura na Amazônia*, [s. l.], v.9, n.1, p.98-113, 2023.

MORAES, Heloisa Juncklaus Preis; DAMAZIO, Lucas Pereira. A estrutura simbólica da marca Red Bull: voando no universo lúdico do energético austríaco. *Revista UNINTER de Comunicação*, [s. l.], v.6, n.10, p.3-19, 2018.

MUNIZ, Lygia Maria Perini Muniz. Proposta para um estudo da temática social na publicidade de marcas como bem de consumo. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO*, 27., 2005, Rio de Janeiro. Anais [...]. Rio de Janeiro: Intercom, 2005. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/149540370402507137719245751062474894461.pdf>. Acesso em: 4 set. 2024.

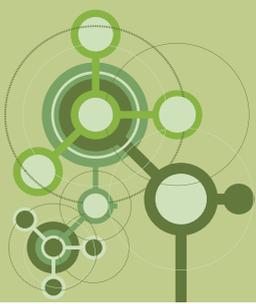
OLIVEIRA, Janine Pereira Falcão de; ADRIANO SAMPAIO, Adriano de Oliveira; SAMPAIO, Claudiane de Oliveira Carvalho. Entre o cidadão e o turista: as marcas lugares Salvador e Lisboa e suas produções de sentidos em peças audiovisuais de autopromoção dessas cidades. *Conexão-Comunicação e Cultura*, [s. l.], v.18, n.36, 2020.

PEIXOTO, João Guilherme de Melo; LINS, Anthony José da Cunha Carneiro; RIBEIRO, Mariana de Araújo. Sustentabilidade: Como marcas pernambucanas de moda transmitem suas práticas para os clientes no Instagram. *Culturas Midiáticas*, [s. l.], v.13, n.1, p.188-208, 2020.

PEREIRA, Ethel Shiraishi. Eventos estratégicos no composto da comunicação integrada: marketing e relações no fortalecimento das marcas. *Caderno Profissional de Marketing- UNIMEP*, Piracicaba v.3, n.2, 2015.

PEREIRA, Maurício Gomes; GALVÃO, Taís Freire. Etapas de busca e seleção de artigos em revisões sistemáticas da literatura. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, Brasília, v.23, n.2, p.369-371, 2014.

PEREZ, Clotilde; POMPEU, Bruno. A significação da joia na contemporaneidade: a percepção do consumidor e a produção de sentido das marcas. *ALCEU*, [s. l.], v.21, n.44, p. 72-93, 2021.



PROCÓPIO, Pedro Paulo. Comunicação Organizacional, Sociedade da Informação e o Folkmarketing: Uma Integração de Aspectos Históricos e Estratégicos. *Revista Internacional de Folkcomunicação*, [s. l.], v.20, n.44, p.159-172, 2022.

RIBEIRO, Fernanda de Carvalho; FELIPPE, Alessandro Mateus; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de. De Quem é @netflixbrasil? As características antropomorfizadas nas interações com o público no twitter. *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, [s. l.], v.21, n.40, 2022.

ROBIC, Luciane Adário Biscolla; FAVERO, Alexandra; ROBIC, André Ricardo. A comunicação do intangível: uma análise do elemento imaterial das marcas. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE COMUNICAÇÃO E CULTURA*, 5., 2015, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015.

RODRIGUES, Emanuelle Gonçalves Brandão; PAIXÃO, Danyelle Alves da; ALEXANDRE, Thainá Evellyn Martiniano. "Chega lá e Eudora!": ativismo e discurso inspiracional na campanha publicitária de uma marca-coaching. *Ícone*, [s. l.], v.17, n.2, p.142-157, 2019.

ROSUMEK, Gisele Baumgarten; SCHMIEGELOW, Sarah Schmithausen; SOUSA, Richard Perassi Luiz de. A exploração da sensorialidade na comunicação das marcas na mídia impressa. *Revista Fronteiras*, [s. l.], v.20, n.2, 2018.

RUÃO, Teresa. O papel da comunicação na promoção da notoriedade das marcas. *In: GONÇALVES, Gisela; GUIMARÃES, Marcela (orgs.). Fronteiras e Fundamentos Conceptuais das Relações Públicas: Coleção Relações Públicas e Comunicação Organizacional (vol. 1)*. Covilhã: Labcom, 2014, p.121-137. Disponível em: http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/54055/1/Ruao_2014_livrolabcom.pdf. Acesso em: 2 abr. 2024.

RUCHIGA, Mariana Antunes; KNOLL, Graziela Frainer. Comunicação e mídias sociais: estratégias de personalização e humanização de marca no Twitter. *Comunicologia – Revista de Comunicação da Universidade Católica de Brasília*, v.12, n.1, p. 88-109, 2019.

SAMPAIO, Rosana Ferreira. MANCINI, Marisa Cotta. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. *Revista brasileira de fisioterapia*, [s. l.], v.11, n.1, p.83-89, 2007.

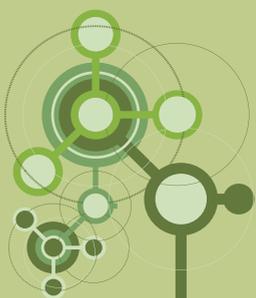
SAUTHIER, Guilherme; BALDISSERA, Ava Zanin; TRISKA, Ricardo; SILVA, Giorgio Gilwan da. Análise de design das marcas Airbnb e Tripadvisor nos Dispositivos Móveis. *Temática*, [s. l.], v.15, n.3, p.1-15, mar. 2019.

SERRALVO, Francisco Antonio; FURRIER, Márcio Tadeu. Fundamentos de posicionamento de marcas – uma revisão teórica. *In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO FEA-USP*, 7., 2004, São Paulo. Seminário [...]. São Paulo: Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, 2004, p 1-11.

TRANCOSO, Carlos Henrique; ABREU, Fernanda Ferreira de. Reflexões sobre branded content: uma análise netnográfica do público de Tour das Tours. *Cambiassu: Estudos em Comunicação*, v. 16, n. 27, p. 242–262, 25 Jun 2021 Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/cambiassu/article/view/16486>. Acesso em: 4 set 2024.

TROIANO, Jaime. *As marcas no divã*. Rio de Janeiro: Globo, 2009.

VÁSQUEZ, Ruth Peralta. Identidade de marca, gestão e comunicação. *Organicom*, São Paulo, v.4, n.7, p.198-2011, 2007.



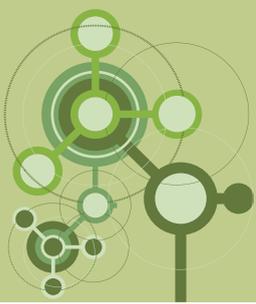
VITORIO, Weslen Fernando Carvalho; MAGGIONI, Fabiano. A cor e sua influência na construção de memória das marcas: um estudo aplicado aos segmentos de vestuário, streaming e fast food. *Temática*, [s. l.], v.18, n.7, p.1-15, 2022.

ZIMMERMANN, Daniel Dubosselard. *Consumo, marcas e opinião pública: a influência da publicidade de marcas na formação da agenda pública*. 2022. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. doi: <https://doi.org/10.11606/T.27.2022.tde-13092022-144918>.

ZIMMERMANN, Daniel Dubosselard; PENAFIERI, Vânia. Consumo simbólico de marcas como protagonista da publicidade de causas: perspectiva conceitual de publicidade de marcas versus publicidade de causas. *INTERIN*, Curitiba, v.29, n.1, p.157-177, 2024.

ZOZZOLI, Jean-Charles Jacques. Marca: comunicação, acontecimento e memória. *In: Colóquio Brasil-França de Ciências da Comunicação e da Informação*, 7., 2004. Porto Alegre. *Anais* [...]. São Paulo: Intercom, 2004.

Artigo recebido em 06.04.2024 e aprovado em 09.08.2024



Moedas sociais no contexto da pandemia de covid-19: observação de iniciativas municipais no Rio de Janeiro, em plataformas de mídias sociais

Social currencies in the context of the covid-19 pandemic: observing municipal initiatives in Rio de Janeiro on social media platforms



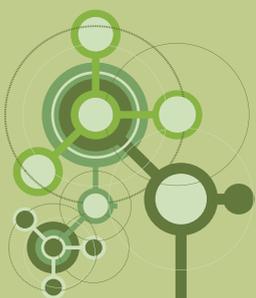
Maria Eugênia Porém

- Pós-doutora em Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP);
- Doutora em Educação e mestre em Comunicação pela Universidade Estadual Paulista (Unesp);
- Professora assistente na Unesp, na graduação em Relações Públicas e no Programa de Pós-graduação em Comunicação;
- Vice-líder do Grupo de Pesquisa Núcleo de Comunicação, Inovação e Gestão (CIG) – Unesp.
- E-mail: maria.porem@unesp.br



Orlando Costa Gonçalves Júnior

- Doutorando em Comunicação pela Universidade Estadual Paulista (Unesp) e mestre em Administração pelo Ibmec;
- Profissional de Comunicação na Petrobras;
- Membro do Grupo de Pesquisa Relações Públicas Internacionais e Mercados Emergentes (C3PR) – Universidade Federal do Maranhão.
- E-mail: orlando.costa@unesp.br



RESUMO

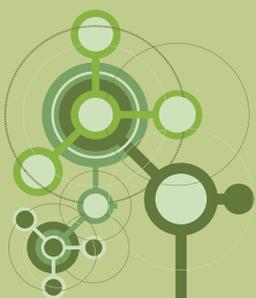
A desigualdade socioeconômica no Brasil atinge grande parte da população e, segundo dados oficiais, agravou-se durante a pandemia da covid-19. Para enfrentar essa situação, governos criaram iniciativas para distribuição de renda, a fim de reduzir os impactos junto à população mais vulnerável e fomentar as economias locais. Um exemplo foi a implantação das chamadas moedas sociais no estado do Rio de Janeiro. Este estudo observou a divulgação dessas iniciativas realizada por prefeituras em seus canais em plataformas virtuais. O resultado mostrou que as populações beneficiadas foram comunicadas acerca das iniciativas, mas sem participar da concepção destas, além da divulgação nem sempre ter como foco, de fato, a orientação para o uso do benefício.

PALAVRAS-CHAVE: MOEDAS SOCIAIS • PANDEMIA • PREFEITURAS MUNICIPAIS • COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL • MÍDIAS SOCIAIS.

ABSTRACT

Socio-economic inequality in Brazil affects a large part of the population and, according to official data, has worsened during the covid-19 pandemic. To tackle this situation, governments have created income distribution initiatives to reduce the impact on the most vulnerable population and boost local economies. One example was the implementation of so-called social currencies in the state of Rio de Janeiro. This study looked at the dissemination of these initiatives by municipalities on their virtual platforms. The result showed that the people who benefited were informed about the initiatives, but did not participate in their design, and that the dissemination did not always focus on providing guidance on how to use the benefit.

KEYWORDS: SOCIAL CURRENCIES • PANDEMIC • CITY HALLS • ORGANIZATIONAL COMMUNICATION • SOCIAL MEDIA.



INTRODUÇÃO

A pandemia de covid-19 provocou uma crise sanitária com fortes impactos socioeconômicos em todo o mundo. Com as medidas adotadas para o combate à doença, como o distanciamento social, as formas de relacionamento entre as organizações e os públicos foram alteradas e alternativas foram colocadas em prática, a fim de criar condições para minimizar e enfrentar as consequências decorrentes da crise (Edelman, 2020).

A comunicação e as interações entre as organizações e os públicos, por exemplo, que antes se davam em grande parte de forma presencial, passaram a acontecer, sobretudo, de modo remoto, via internet, a fim de evitar o contágio nos períodos mais críticos da pandemia (Aberje, 2020). As medidas de combate adotadas tiveram que ser implementadas em pouco tempo e impactaram o funcionamento das organizações, com implicações negativas para o trabalho, a geração de renda e o consumo (Uol, 2020). Nesse contexto, houve esforços conjuntos entre governos, organizações e a sociedade para enfrentar a crise. Uma das iniciativas foi a criação de mecanismos para a distribuição de renda – como, por exemplo, as chamadas moedas sociais, a fim de auxiliar a população mais vulnerável e movimentar as economias locais.

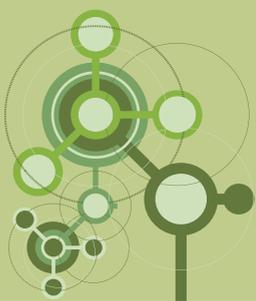
Nesse cenário, esta pesquisa elaborou um estudo de caso, por meio de levantamento documental e análise descritiva, de iniciativas nesse âmbito desenvolvidas por prefeituras municipais, no estado do Rio de Janeiro (as cidades de Cabo Frio, Itaboraí, Niterói e Porciúncula, respectivamente), para observar a sua divulgação em canais oficiais em plataformas de mídias sociais (Instagram e Facebook). O resultado apontou que, de fato, houve a comunicação sobre os auxílios criados a populações beneficiadas. Contudo, o foco da divulgação feita pelas prefeituras nem sempre foi, efetivamente, a orientação para o entendimento e a utilização desses auxílios - muitas vezes promoveu os dirigentes municipais e suas gestões.

DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E MOEDAS SOCIAIS

A desigualdade socioeconômica é uma realidade no Brasil. Esse fato pode ser entendido como a diferença de acesso que determinados grupos sociais têm a recursos como trabalho, renda, educação, saúde, moradia e saneamento, dentre outros, o que resulta em oportunidades desproporcionais e provoca diversas consequências na população (OXFAM, 2021). De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2023, o Índice de Gini² do rendimento domiciliar per capita mediu 0,518 – o mesmo marcador de 2022 (IBGE, 2023). Esse índice mede o nível de desigualdade de renda, distribuição de riqueza e níveis de educação e quanto mais próximo de zero, melhor será a condição socioeconômica da população.

Diante deste contexto de desequilíbrio, há governos (em diferentes esferas) que pesquisam, planejam e implementam iniciativas para combatê-lo. Para Lietaer e Dunne, o desenho do atual sistema monetário leva-o a um pensamento de curto prazo, gera pressão compulsória por crescimento e provoca desgaste do capital social. Neste sentido, as experiências das chamadas moedas sociais, dentre outros tipos de alternativas, podem ser construções para um sistema mais resiliente e plural (Lietaer; Dunne, 2015). Soma-se a este contexto a exclusão financeira de parte da população, que pode estar ligada às condições de fragilidade de determinados locais, sobretudo os que são periféricos no circuito do capital. Em 2021,

² O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo social. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos (Wolffenbüttel, 2004).



por exemplo, 16,3 milhões de brasileiros não possuíam conta bancária, segundo pesquisa de mercado do Instituto Locomotiva divulgada à imprensa (Uol, 2021).

No ambiente financeiro, a moeda convencional desempenha o papel de equivalente geral, o que significa que é possível trocá-la por mercadorias ou torná-la correspondente. Para Carvalho e Abramovay (2004), como parte desse ambiente é baseado em medidas de valor e em um sistema de preços, ela cumpre a função de servir como meio de circulação para a compra e venda de bens e serviços. Segundo os autores, entretanto, a existência física da moeda não é mais obrigatória como meio de pagamento, como em outros tempos, já que, atualmente, a sua disponibilização, as transações financeiras realizadas com elas e os registros dessas operações são baseados em mecanismos e sistemas em formato totalmente eletrônico.

Diante da desigualdade, as moedas sociais podem ser uma alternativa à população mais vulnerável socioeconomicamente. De acordo com Pereira e Crocco (2011), elas apresentam restrição geográfica, devido ao princípio básico de estímulo à produção e circulação de riquezas locais, e não servem como meio de acumulação, pois não produzem rendimentos. Na visão dos autores, elas também permitem o acesso a serviços financeiros a grupos sociais que estão fora do sistema bancário tradicional. Por isso, têm sido usadas em diversas partes do mundo, em contextos distintos.

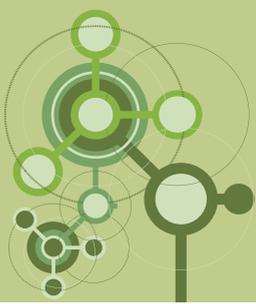
Desse modo, essa perspectiva pode fomentar o desenvolvimento local por meio de um processo de dinamização das potencialidades existentes, baseado na mobilização de recursos, na geração de trabalho e renda, nas condições e peculiaridades de cada região e na iniciativa de participação das populações, que podem transformar suas realidades (Pereira; Crocco, 2011). No Brasil, a experiência pioneira foi a do Banco Palmas, criado no final da década de 1990, em Fortaleza, capital do Ceará (Raposo; Faria, 2015). No estado do Rio de Janeiro, que será a região estudada nesta pesquisa, a primeira prática ocorreu no município de Maricá, em 2013.

O crescimento do sistema financeiro, ao longo do tempo, promoveu o desenvolvimento do ambiente bancário, criado como um dos seus principais suportes. Com a ampliação e o dinamismo do mercado privado, esse ambiente tornou-se competitivo e passou a investir na diversificação de serviços e no uso da Tecnologia da Informação e da Comunicação (TIC) para implementá-los, o que também reduziu custos, melhorou o controle das operações e aproximou a comunicação com os usuários (Costa Neto, 2019). Essa inovação em serviços alcançou também o segmento das moedas sociais. Nesse âmbito, é possível observar, por exemplo, o uso da tecnologia para a criação das moedas, já em formato eletrônico, e a realização de transações financeiras por meio de aplicativos baseados em modelos de mercado (Diniz; Siqueira; Van Heck, 2019).

Mesmo com os avanços tecnológicos e dados de mercado que apontam um alto percentual de residências brasileiras conectadas à internet (84%, em 2023), com destaque para os lares das classes C, D e E, de acordo com pesquisa do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC.BR, 2023), não é possível verificar se essa conectividade permite a participação das populações assistidas com as moedas sociais nos seus processos de criação e implementação. Porém, é fundamental que a comunicação praticada pelas esferas governamentais que as adotam inclua tal participação, dada a sua importância e alcance.

A COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL FRENTE À DIGITALIZAÇÃO

Os relacionamentos com públicos são objeto central na comunicação organizacional. A atuação das organizações provoca um impacto no dia a dia dos indivíduos e, assim, boa parte deles estrutura suas rotinas em torno delas. Isso é o que Robert Presthus (*apud* Morgan, 2006) chama de "sociedade organizacional". Então, as organizações buscam se comunicar com os



públicos (empregados, comunidades, poder público, fornecedores, investidores, clientes, imprensa e outros) e, nesse processo, na visão de Farias (2011), os relacionamentos entre os dois lados adquirem elevado grau de importância.

No desenvolvimento desses relacionamentos, as organizações buscam visibilidade e construir uma reputação positiva junto aos públicos. Também procuram apresentar o seu posicionamento quanto a acontecimentos que impactam a sociedade e como participam deles. Segundo Henriques (2015, p. 81), a relação entre organizações e públicos é complexa porque ocorre em um ambiente sistêmico, dentro de outros conjuntos de relações, com mútua interferência. O relacionamento pressupõe a convivência entre diferentes, o diálogo e a disputa de interesses, o que implica em interdependência. Uma sociedade interdependente impõe responsabilidades às organizações, uma vez que estas não existem de forma isolada.

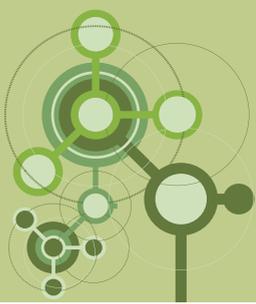
Em se tratando da construção de relacionamentos, segundo Grunig (2005, 2009), deve-se avaliar a atuação das organizações nesse processo, já que as ações delas impactam indivíduos, públicos e outras organizações. Nesse sentido, é preciso considerar fatores do macroambiente que podem gerar consequências e as repercussões às partes envolvidas. Ainda segundo o autor, são dois os tipos de relacionamento que as organizações almejam: o de troca (um lado oferece benefícios ao outro, em retribuição ao que recebeu ou por uma expectativa futura); e o compartilhado ou comunitário (orientado pelo bem-estar do outro, com benefícios mútuos). Nesse contexto, o relacionamento remete à reciprocidade, interdependência, troca e busca de vantagens comuns (França, 2009).

Diante das constantes transformações sociais e tecnológicas que a sociedade vive, as organizações têm dado atenção a aspectos que vão além de seus atributos, produtos e serviços. Para Srour (2008, p.62), as organizações não podem só pegar carona nos bens coletivos, sem oferecer contrapartidas, porque parte dos recursos utilizados (como os naturais), as externalidades negativas geradas (a remoção de comunidades em determinadas situações) e os custos sociais (a redução de mão de obra em uma unidade operacional), por exemplo, são financiados por impostos pagos por toda a sociedade. Para o autor, as organizações não competem entre si apenas pelo mercado, mas para conquistar uma boa reputação e obter um crédito de confiança que lhes possibilite destaque e vantagem competitiva, além de auxiliá-las em possíveis situações de crise.

Na esfera pública, especificamente, as organizações que dela fazem parte (nos âmbitos federal, estadual ou municipal), para seus relacionamentos, devem considerar o conjunto dos cidadãos (com seus direitos e deveres), bem como a participação destes no processo. A comunicação dessas organizações com as instâncias da sociedade deve priorizar o interesse público, seja para a construção de uma agenda que dê conhecimento às ações realizadas ou para a prestação de contas do que foi executado, está em andamento ou ainda acontecerá, por exemplo. Para Brandão, "a comunicação pública é o processo que se instaura na esfera entre o Estado, o governo e a sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública" (Duarte, 2007, p. 31).

Atualmente, parte deste contexto de desenvolvimento dos relacionamentos organizacionais se dá de forma intensa no ambiente da internet, o que ressalta a importância das plataformas de mídias sociais, que se constituem em canais importantes para as organizações porque facilitam o contato direto com os públicos, criam aproximação e possibilitam novas formas de interação. Elas "permitem a participação, a intervenção, a bidirecionalidade e a multiplicidade de conexões. Rompem com a linearidade e com a separação emissão/recepção", de acordo com os autores Teixeira e Brandão (*apud* Oliveira; Marchiori, 2012, p. 93). Para Di Felice:

Esse contexto atual faz com que um público ilimitado tenha acesso a informações variadas e transmite, em tempo real, uma quantidade infinita de mensagens. É o próprio processo e o próprio significado do ato de comunicar que estão sendo radicalmente transformados (*apud* Senador, 2018, p. 91).



O rápido e amplo crescimento das plataformas de mídias sociais como espaços para relacionamento, tem mostrado a sua relevância para a atuação das organizações e estas têm dedicado recursos para esse fim. O relatório *Digital in 2023 (We Are Social, 2023)* apontou que há mais de 5,1 bilhões de pessoas no mundo que utilizam a internet – mais da metade da população global – e, destes, 4,7 bilhões utilizam as plataformas de mídias sociais. Os novos paradigmas do ambiente virtual (contato direto, velocidade na comunicação, amplo acesso pelos usuários, autonomia para a produção/compartilhamento de conteúdo, maior visibilidade e repercussão junto às pessoas) têm demandado uma nova interação entre as organizações e os públicos.

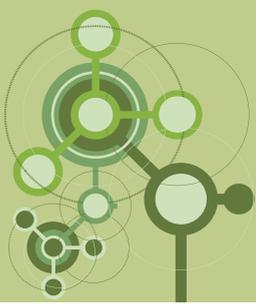
A interatividade e a participação são características das plataformas de mídias sociais, na visão de Jenkins (2009). Segundo o autor, a primeira é definida como a forma como a tecnologia reage no processo de troca de informações entre o público usuário. Já a segunda, seria a relação entre os usuários, regida por um protocolo dos meios tecnológicos utilizados para a comunicação. Ainda de acordo com o autor, os acontecimentos no meio digital estimulam o receptor a um comportamento mais ágil quanto ao conteúdo consumido, demonstrado, por exemplo, por um comentário feito em uma publicação ou o compartilhamento de um novo conteúdo, dentre outras formas. Desse modo, as possibilidades interacionais propiciam às organizações maior contato com os públicos e maior visibilidade.

A COMUNICAÇÃO COM PÚBLICOS NO CONTEXTO DA PANDEMIA

A Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou o início da pandemia de covid-19, em março de 2020. Com alto grau de contágio, em poucos meses, a doença se espalhou por países de todos os continentes e provocou uma crise sanitária global sem precedentes. Os sistemas de saúde nos países ficaram sobrecarregados com o grande e rápido aumento dos números de casos e óbitos. Entre os anos de 2020 e 2021 (um dos períodos mais críticos), dados oficiais totalizaram, em todo o globo, 388 milhões de casos - 26 milhões no Brasil: 6,7% do total, com 5,71 milhões de óbitos - mais de 630 mil em território nacional: 11% do total (Fiocruz, 2022).

As medidas de prevenção determinadas por autoridades públicas para combate à pandemia (distanciamento social, uso de máscaras e reforço na higiene pessoal e de ambientes) provocaram grande impacto na sociedade como um todo. Elas paralisaram ou reduziram drasticamente quase todas as atividades (administrativas e produtivas) de empresas dos mais diferentes segmentos, portes e localização, com sérias implicações na fabricação e no consumo de bens e serviços, conforme dados da Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física (PIM-PF), do IBGE (2020). Os números do levantamento, no período, mostraram que a produção industrial recuou 4,5%. Quase 10 milhões de trabalhadores com carteira assinada tiveram redução de jornada/salário ou suspensão de contrato, enquanto o desemprego afetou 14,1 milhões. Tudo isso levou muitas pessoas a enfrentarem um grave problema: a falta de recursos para o seu sustento.

Nesse cenário, a união de esforços (governos, cidadãos e organizações) se apresentou como alternativa e fomentou iniciativas de naturezas diversas. Em socorro à população afetada socioeconomicamente pela pandemia, na esfera pública federal, foi criado um auxílio emergencial - benefício financeiro temporário - concedido a famílias de baixa renda cadastradas em programa social governamental e a trabalhadores informais, cuja distribuição alcançou quase 68 milhões de brasileiros, com um total de R\$ 290 bilhões (G1, 2020). Ainda no âmbito de auxílio, em paralelo, houve ações na esfera pública municipal, como as moedas sociais, que se mostraram importantes mecanismos para a transferência de renda nesta situação de crise (Gonzalez et al., 2020). No estado do Rio de Janeiro, por exemplo, foram implementadas quatro iniciativas deste tipo no período, nas cidades de Cabo Frio, Itaboraí, Niterói e Porciúncula, respectivamente (Maricá também dispõe de moeda social e implantou a sua em 2013).



Com o distanciamento social, a comunicação remota, por meio da internet e plataformas de mídias sociais, passou a ser um elemento fundamental no relacionamento das organizações com os públicos. Devido à urgência da crise, em poucas semanas, as organizações de toda natureza tiveram que adotar as medidas de enfrentamento à pandemia, de acordo com determinações de autoridades, e comunicá-las/implementá-las junto aos públicos, como estratégia crucial para a manutenção das atividades, o que alterou as suas rotinas e modificou profundamente os seus processos de trabalho, a atuação de equipes, a ocupação de espaços físicos, os seus custos e resultados.

Mesmo com a situação de crise e diante de alternativas para auxílio às pessoas, a desigualdade socioeconômica impactou o processo de ajuda. De acordo com estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2021), a dificuldade de acesso à internet e a concentração do acesso a informações e concessão de benefícios via uso do celular, devido ao distanciamento social, impediu ou dificultou a muitas pessoas das classes D e E o atendimento para orientação e a realização do cadastro para recebimento do auxílio emergencial – efetuado somente a partir de aplicativo digital. Cerca de 20% dos entrevistados informaram não ter celular e outros 22% alegaram falta de acesso à internet.

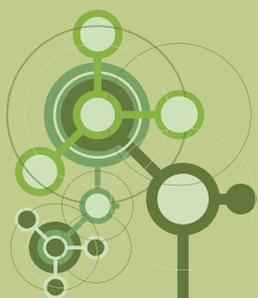
Neste cenário de dificuldades e incertezas, a Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (Aberje) divulgou, à época, o estudo Desafios da covid-19 para a Comunicação Organizacional (Aberje, 2020), que traçou um panorama das principais ações realizadas e obstáculos enfrentados pelas áreas de Comunicação de organizações brasileiras (de todas as regiões do país, de diferentes portes e segmentos). O principal desafio identificado foi manter os colaboradores engajados e produtivos (55%). A proteção à saúde financeira (45%) e a flexibilização/adaptação para adotar estratégias ágeis (45%) também foram destacadas. As plataformas de mídias sociais (67%) e os portais corporativos na internet (60%) apareceram como os principais canais de contato utilizados.

Ainda no campo da comunicação, vale destacar que a imprensa assumiu papel bastante relevante, a fim de esclarecer a população sobre o contexto da crise, o que fez a audiência dos veículos e das plataformas de mídias sociais crescer muito e demonstrou que a sociedade buscava fontes de informação confiáveis sobre a pandemia frente às *fake news* e à desinformação. Pesquisa de opinião da época mostrou que 64% da população, em 10 países, incluindo o Brasil, viam a imprensa como uma fonte segura (Edelman, 2020).

ESTUDO DE CASO: A CRIAÇÃO DE MOEDAS SOCIAIS EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19

Na pandemia de covid-19, as medidas de enfrentamento à doença decretadas por autoridades públicas restringiram a circulação de pessoas e limitaram as atividades das organizações ao funcionamento essencial, o que impactou toda a sociedade (G1, 2020). Com o distanciamento social, ocorreram mudanças no trabalho e no consumo e houve intensificação no uso da internet. Algumas consequências deste cenário foram a perda de trabalho e a diminuição de renda (ou a ausência dela), que atingiram grande parte da população. Em um curto espaço de tempo, muitas pessoas ficaram sem ter como pagar suas despesas e, mais grave, sem (ou com poucos) recursos financeiros para se alimentar (e suas famílias). Isso levou os governos, em níveis federal, estadual e municipal, a buscarem iniciativas emergenciais, como a criação de mecanismos de auxílio financeiro para a distribuição de renda, a fim de atender às pessoas e fomentar as economias locais. Uma dessas iniciativas foi a criação das moedas sociais (G1, 2020).

As moedas sociais ganharam espaço na esfera pública durante a pandemia, pois mostraram-se como importantes mecanismos para a transferência emergencial de renda às populações vulneráveis (Gonzalez et al., 2020). No estado do Rio de Janeiro, por exemplo, nesse período, foram criadas quatro iniciativas deste tipo, nos municípios de Cabo Frio, Itaboraí, Niterói e



Porciúncula, respectivamente (Maricá implantou a sua moeda social antes da pandemia, em 2013, e, por isso, não foi incluída nesta pesquisa).

Um momento importante deste processo foi a divulgação das iniciativas às populações atendidas para informar a respeito desse benefício e o seu uso. Este estudo de caso, então, teve como foco de análise os eventos de lançamento das moedas sociais nos municípios do Rio de Janeiro, nos canais oficiais das prefeituras em plataformas de mídias sociais (Facebook e Instagram - escolhidas porque são utilizadas por todas as cidades estudadas, conforme informações que constam em seus sites), uma vez que a internet e essas plataformas foram os meios mais utilizados pelas organizações para se comunicar com os públicos devido às medidas adotadas para combate à pandemia. Assim, o objetivo desta pesquisa foi observar como se deu a comunicação da divulgação das moedas sociais feita pelas prefeituras às populações atendidas, no ambiente virtual. A seguir, apresenta-se a Tabela 1, com dados dos municípios pesquisados:

Tabela 1: Dados socioeconômicos dos municípios pesquisados e suas moedas sociais

Nº	Município	População* 2019	PIB per capita* 2016	IDHM** 2010	População vulnerável à pobreza** 2010	Moeda social***	Lançamento
01	Cabo Frio	219.863	R\$ 33.969,57	0,735	25,76%	Itajuru	outubro/21
02	Itaboraí	240.592	R\$ 18.864,13	0,693	30,69%	Pedra Bonita	dezembro/21
03	Niterói	513.584	R\$ 46.202,31	0,837	11,59%	Arariboia	dezembro/21
04	Porciúncula	18.847	R\$ 17.507,39	0,697	39,52%	Elefantina	novembro/21

Fontes: *IBGE / ** Fundação CEPERJ/ *** Sites das prefeituras municipais.

Para a análise, foi realizada uma pesquisa descritiva cuja coleta de dados se deu nos perfis oficiais das prefeituras nas plataformas de mídias sociais Facebook e Instagram. A verificação permitiu identificar e selecionar as publicações feitas nos eventos de lançamento das moedas sociais nos municípios - 37 publicações no total, sendo 18 no Facebook e 19 no Instagram, respectivamente. Os períodos de coleta de dados foram os seguintes (considerando uma semana prévia às datas dos eventos de lançamento e mais 30 dias após):

- Cabo Frio: 23/10/2021 a 29/11/2021;
- Itaboraí: 16/12/2021 a 22/01/2022;
- Niterói: 07/12/2021 a 13/01/2022;
- Porciúncula: 14/11/2021 a 20/12/2021.

Abaixo, há dados sobre o número de seguidores dos perfis nas plataformas pesquisadas (que demonstram o alcance delas em cada município) e das publicações sobre os lançamentos:

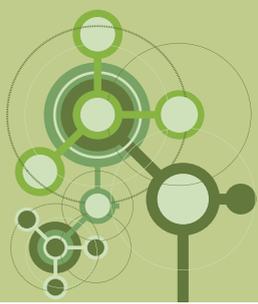


Tabela 2: Perfis em mídias sociais das prefeituras pesquisadas e publicações sobre os eventos de lançamento

Nº	Município	Facebook		Instagram	
		Seguidores, em dez/22	Publicações	Seguidores, em dez/22	Publicações
01	Cabo Frio	136 mil	07	35,7 mil	10
02	Itaboraí	62 mil	02	36,5 mil	01
03	Niterói	303 mil	05	158 mil	07
04	Porciúncula	5,1 mil	04	2,6 mil	01

Fonte: Elaborados pelos autores.

Após a coleta de dados, as publicações foram categorizadas para verificação, assim:

- Forma: Os formatos de publicações sobre os eventos nos perfis pesquisados;
- Quantidade: O número de publicações sobre os eventos nos perfis pesquisados;
- Conteúdo: O teor das publicações sobre os eventos nos perfis pesquisados;
- Interação: Se houve interação nas publicações sobre os eventos nos perfis pesquisados.

Após a análise dos dados coletados, apresenta-se os resultados e algumas reflexões:

(1) Forma: Houve uso de diferentes formatos, como: imagem + texto / vídeos / transmissões on-line (ver Figura 1 e Figura 2).

Figura 1 – Montagem com exemplos de publicações sobre os eventos coletadas no Facebook



Fonte: Prefeituras de Cabo Frio, Itaboraí, Niterói e Porciúncula - perfis no Facebook.

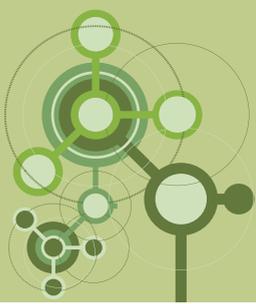


Figura 2 – Montagem com exemplos de publicações sobre os eventos coletadas no Instagram



Fonte: Prefeituras de Cabo Frio, Itaboraí, Niterói e Porciúncula - perfis no Instagram.

(2) Quantidade: O número total de publicações (ver Tabela 2) foi pequeno, considerando o período de coleta de dados, o uso da comunicação remota (via internet), os recursos e possibilidades disponíveis nas plataformas para divulgação, a importância do assunto e as necessidades das populações atendidas (ver Tabela 1). A quantidade foi maior para os eventos de lançamento e menor para abordar o funcionamento dos benefícios. O total geral ficou equilibrado entre Facebook e Instagram (ver Tabela 2).

(3) Conteúdo: Nessa categoria, as publicações analisadas foram identificadas em dois tipos: 1 - Registro dos eventos de lançamento; 2 - informações para os usuários sobre o benefício.

Figura 3: Montagem de publicações do evento de lançamento no município de Cabo Frio



Fonte: Prefeitura de Cabo Frio - perfil no Facebook.

É possível verificar em diversas publicações o destaque a gestores públicos municipais e aos eventos de lançamento em si, como promoção das suas administrações – ver Figura 3 e Figura 4, o que demonstra que o foco da divulgação nem sempre esteve dirigido às informações sobre o funcionamento das iniciativas para as populações atendidas – ver Figura 5.

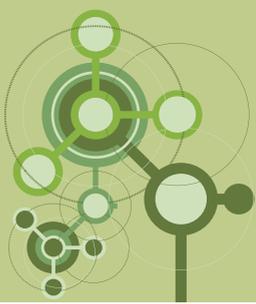


Figura 4: Montagem de publicação do evento de lançamento no município de Itaboraí



Fonte: Prefeitura de Itaboraí - perfil no Facebook.

Figura 5: Montagem de publicação sobre o funcionamento do benefício no município de Niterói



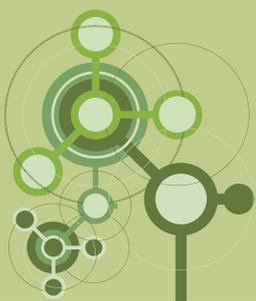
Fonte: Prefeitura de Niterói - perfil no Facebook.

(4) Interação: Não houve interação nas publicações pesquisadas. É possível verificar diversos comentários feitos nos perfis, mas que abordavam outros assuntos, como: falta de investimentos em educação, saúde e outras áreas; dúvidas quanto à lisura das iniciativas das gestões municipais e outros. Contudo, sem nenhuma resposta por parte dos canais oficiais. E há manifestações positivas ("curtidas") para o lançamento das moedas sociais nos municípios – ver Figura 6.

Figura 6: Montagem de publicação do município de Porciúncula



Fonte: Prefeitura de Porciúncula - perfil no Facebook.



A partir dos aspectos analisados acima, vê-se que, nos eventos de lançamentos das moedas sociais das prefeituras estudadas, o foco de grande parte das publicações nos canais das plataformas de mídias sociais foi a promoção das administrações municipais e seus gestores e não a orientação às populações atendidas, a respeito do funcionamento dos benefícios. Embora tenham se constituído em iniciativas de grande alcance e relevância devido ao contexto, as divulgações não criaram oportunidades efetivas para a aproximação e o relacionamento entre as populações e as administrações municipais.

A interação entre as organizações e os públicos adquiriu importância devido ao papel que o relacionamento passou a ter entre as partes. O processo de digitalização da comunicação organizacional, que já vinha acontecendo, ganhou impulso na pandemia, a partir da intensificação do contato remoto e, com isso, novos paradigmas de relacionamento se impuseram às organizações. Esse contexto abriu espaço para o contato mais direto, o acesso amplo dos usuários, o aumento na velocidade da comunicação, a larga produção e o compartilhamento de conteúdo, além de maior visibilidade e repercussão.

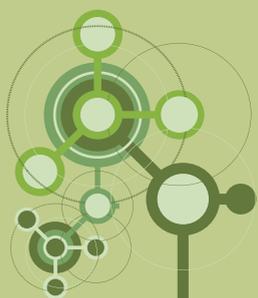
Desse modo, o resultado deste estudo não identificou a participação das populações beneficiadas nos processos de criação e implementação das moedas sociais nos municípios analisados. O que indica que não houve priorização do interesse público para a construção de uma agenda conjunta com as esferas governamentais, no sentido de contribuir para dinamizar as potencialidades e transformar as realidades locais. Após o término desta pesquisa, espera-se que, ao longo das suas implantação e consolidação, essas iniciativas consigam contar com efetiva participação das populações atendidas e contribuam para estimular o desenvolvimento das suas regiões, em parceria com o poder público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização deste estudo permitiu conhecer iniciativas de distribuição de renda (as moedas sociais), realizadas por prefeituras municipais no estado do Rio de Janeiro e dirigidas às populações vulneráveis socioeconomicamente, em decorrência da pandemia de covid-19. O foco da análise foi a divulgação dos eventos de lançamento dessas iniciativas em canais oficiais em plataformas de mídias sociais (Facebook e Instagram). Embora esta pesquisa tenha alcançado resultados que possibilitaram conhecer parte da realidade investigada, ela não esgota o tema e sugere-se novas explorações.

A pandemia provocou uma grave crise sanitária global e as atividades de produção e consumo foram fortemente afetadas. Com isso, grande parte da população atingida ficou com a geração de renda comprometida. Para enfrentar a crise, houve uma conjugação de esforços entre governos, organizações e a sociedade. Uma das iniciativas nesse sentido foi a criação de moedas sociais para distribuição de renda às populações impactadas e movimentação das economias locais, como nos municípios observados neste estudo.

Ao final desta pesquisa, foi possível verificar que as prefeituras analisadas, mesmo com a importância e o alcance das iniciativas implementadas, não criaram oportunidades para aproximação e relacionamento com os públicos atendidos, com base na observação dos canais oficiais nas plataformas de mídias sociais utilizados para a divulgação dos eventos de lançamento das moedas sociais. O foco desses eventos nem sempre foi a orientação das populações a respeito dos benefícios. Diversas vezes, o direcionamento foi para a promoção das administrações municipais e seus gestores. Fica a expectativa para que, no decorrer da sua implementação – após a crise, essas iniciativas atendam, de fato, às populações mais vulneráveis socioeconomicamente e o poder público abra espaço à participação delas nesses processos, de modo a atender às necessidades locais e fomentar o relacionamento entre as partes.



REFERÊNCIAS

ABERJE – Associação Brasileira de Comunicação Empresarial. Desafios da Covid-19 para a comunicação organizacional. *Aberje*, São Paulo, 2020 Disponível em: https://www.aberje.com.br/mkt_parceiros/2020/docs/aberje-pesquisaCovid19.pdf. Acesso em: 6 jun. 2022.

BRASIL DE FATO. Exclusão digital prejudicou acesso de mais pobres ao auxílio emergencial. *Brasil de Fato*, [s.l.], 2 jun. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/06/02/exclusao-digital-prejudicou-acesso-de-mais-pobres-ao-auxilio-emergencial>. Acesso em: 2 jun. 2022.

CARVALHO, Carlos Eduardo; ABRAMOVAY, Ricardo. O difícil e custoso acesso ao sistema financeiro. *In*: SANTOS, Carlos Alberto dos (org.). *Sistema financeiro e as micro e pequenas empresas: diagnósticos e perspectivas*. Brasília, DF: Sebrae, 2004. p. 17-45.

CNN. Cerca de 84% dos lares brasileiros têm acesso à internet, diz pesquisa. *CNN*, São Paulo, 16 nov. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/cerca-de-84-dos-lares-brasileiros-tem-acesso-a-internet-diz-pesquisa/>. Acesso em: 11 dez. 2023.

COSTA NETO, Yttrio Corrêa da. *Bancos Oficiais no Brasil: origem e seu aspecto de desenvolvimento*. Brasília, DF: Banco do Central do Brasil, 2019.

DINIZ, Eduardo; SIQUEIRA, Érica; VAN HECK, Eric. Taxonomy of digital community currency platforms. *Information Technology for Development*, Abingdon, v. 25, n. 1, p. 69-91, 2018.

EDELMAN. Confiança e o Coronavírus. *Edelman*, São Paulo, 16 mar. 2020. Disponível em: <https://www.edelman.com.br/estudos/edelman-trust-barometer-2020-especial-coronavirus>. Acesso em: 10 jun. 2022.

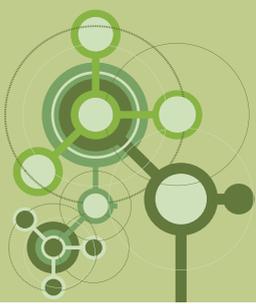
FARIAS, Luiz Alberto de (org.). *Relações Públicas Estratégicas: Técnicas, conceitos e instrumentos*. São Paulo: Summus, 2011.

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz. Boletim do Observatório Covid-19 Fiocruz. *Fiocruz*, Rio de Janeiro, 9 fev. 2022. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos_2/boletim_covid_2022-balanco_2_anos_pandemia-redb.pdf. Acesso em: 20 maio. 2022.

FRANÇA, Fábio. Gestão de relacionamentos corporativos. *In*: GRUNIG, James; FERRARI, Maria Cristina; FRANÇA, Fábio. *Relações Públicas: teoria, contexto e relacionamentos*. São Caetano do Sul: Difusão, 2009. p. 215-218.

GONZALEZ, Lauro. et al. Digital complementary currencies and public policies during the COVID-19 pandemic. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1146-1160, 2020.

GRUNIG, James E. Guia de pesquisa e medição para elaborar e avaliar uma função excelente de Relações Públicas. *Organicom*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 47-69, 2005. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/138881/134229>. Acesso em: 27 fev. 2022.



GRUNIG, James E. Uma teoria geral das Relações Públicas: quadro teórico para o exercício da profissão. *In*: GRUNIG, James E.; FERRARI, Maria Cristina; FRANÇA, Fábio. *Relações Públicas: teoria, contexto e relacionamentos*. São Caetano do Sul, São Paulo: Difusão, 2009, p.15-123.

G1. Lei que cria auxílio de R\$ 600 a informais é publicada no Diário Oficial da União. *g1*, Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/02/lei-que-cria-auxilio-de-r-600-a-informais-e-publicada-no-diario-oficial-da-uniao.ghtml>. Acesso em: 2 jun. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Em 2021, rendimento domiciliar per capita cai ao menor nível desde 2012. *IBGE*, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34052-em-2021-rendimento-domiciliar-per-capita-cai-ao-menor-nivel-desde-2012#:~:text=A%20pesquisa%20tamb%C3%A9m%20mostra%20a,dois%20anos%20antes%20\(0%2C544\)](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34052-em-2021-rendimento-domiciliar-per-capita-cai-ao-menor-nivel-desde-2012#:~:text=A%20pesquisa%20tamb%C3%A9m%20mostra%20a,dois%20anos%20antes%20(0%2C544)). Acesso em: 17 jun. 2022.

JENKINS, Henry. *Cultura da Convergência*. 2. ed. São Paulo: Aleph, 2009.

LIETAER, Bernard; DUNNE, Jacqui. *Rethinking money: how new currencies turn scarcity into prosperity*. San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers, 2015.

MORGAN, Gareth. *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas, 2006.

NETO, Belmiro Ribeiro da Silva (org.). *Comunicação Corporativa e Reputação: Construção e defesa da imagem favorável*. São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, Ivone de Lourdes, MARCHIORI, Marlene (orgs.). *Redes Sociais, Comunicação, Organizações*. São Caetano do Sul: Difusão, 2012.

OXFAM. Entenda as causas da desigualdade social e como afeta a população. *OXFAM*, São Paulo, 6 jul. 2021. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/blog/entenda-as-causas-da-desigualdade-social-e-como-afeta-a-populacao/>. Acesso em: 17 jun. 2022.

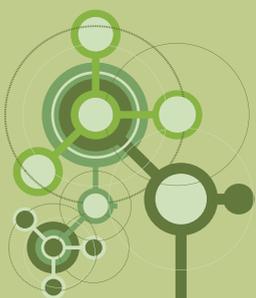
PEREIRA, Wallace Marcelino; CROCCO, Marco Aurélio. Inclusão financeira a partir de moedas locais: um estudo exploratório do Banco Palmas, Fortaleza – CE. *In*: CIRCUITOS DE DEBATES ACADÊMICOS, 1., 2011, Brasília, DF. *Anais [...]*. Brasília, DF: Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. p. 1-3.

RAPOSO, Jaciara Gomes; FARIA, Maurício Sardá de. Banco comunitário e moeda social: organização comunitária e desenvolvimento local. *Organizações em Contexto*, São Bernardo do Campo, v. 11, n. 22, p. 551-569, 2015.

SENADOR, André. *Nomofobia 2.0: E outros excessos na era dos relacionamentos digitais*. São Paulo: Aberje, 2018.

SROUR, Robert Henry. Por que empresas eticamente orientadas? *Organicom*, São Paulo, v. 5, n. 8, p. 59-67, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/138967>. Acesso em: 28 fev. 2022.

UOL. Impactos da Covid-19 somam R\$ 615 bilhões, avalia Ministério da Economia. *Uol*, [s.l.], 3 nov. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/11/03/impactos-da-covid-19-somam-r-615-bilhoes-avalia-ministerio-da-economia.htm>. Acesso em: 26 jun. 2022.

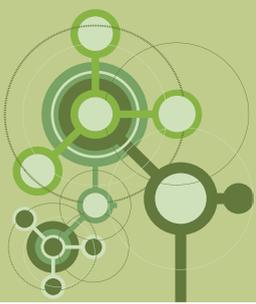


UOL. Mais de 16 milhões de brasileiros não têm conta bancária, mostra pesquisa. *Uol*, [s.l.], 27 abr. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/04/27/mais-de-16-milhoes-de-brasileiros-nao-tem-conta-bancaria.htm>. Acesso em: 15 jul. 2022.

WE ARE SOCIAL. Global Digital 2023 Report. *DataReportal – Global Digital Insights*, [s.l.], 26 jan. 2023. Disponível em: https://datareportal.com/reports/digital-2023-global-overview-report?utm_campaign=Digital_2023&utm_content=Article_Hyperlink&utm_medium=Article&utm_source=DataReportal. Acesso em: 23 abr. 2023.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? – Índice de Gini. *Desafios do desenvolvimento Ipea*, Brasília, DF, 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 5 mar. 2023.

Artigo recebido em 15.01.2024 e aprovado em 14.08.2024



Implicações da datificação no trabalho dos comunicadores: embates discursivos no contexto da plataformização do trabalho

Implications of datafication on the work of communicators: discursive
debates in the context of the platformization of work

Implicaciones de la datificación del trabajo de los comunicadores:
debates discursivos en el contexto de la plataformización del trabajo



Roseli Figaro

- Professora Titular na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP)
- Coordenadora do Centro de Pesquisa em Comunicação e Trabalho (CPCT/ECA-USP)
- Pesquisadora associada ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Disputas e Soberanias Informacionais (INCT-DSI)
- E-mail: roselifigaro@usp.br



Claudia Nociolini Rebechi

- Professora do Departamento Acadêmico de Linguagem e Comunicação (Dalic) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)
- Professora do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade (PPGTE) da UTFPR
- Pesquisadora do Centro de Pesquisa em Comunicação e Trabalho da Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP)
- E-mail: claudiarebechi@utfpr.edu.br



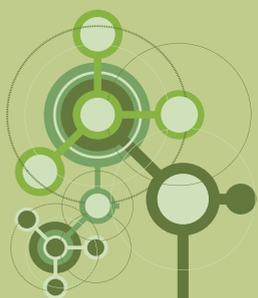
Cristiane Dias

- Pesquisadora do Laboratório de Estudos Urbanos da Universidade Estadual de Campinas (Nudecri/Unicamp)
- Professora do Programa de Pós-Graduação em Divulgação Científica e Cultural do Instituto de Estudos da Linguagem (LABJOR/IEL).
- Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Linguística da IEL
- Membro Associado do Laboratório Pléiade (Paris 13).
- E-mail: crisdias@unicamp.br



Claudia Nonato

- Pós doutoranda no Departamento de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (CCA/ECA-USP)
- Pesquisadora do Centro de Pesquisa em Comunicação Trabalho (CPCT/ECA-USP)
- Professora do CELACC/USP
- E-mail: claudia.nonato@alumni.usp.br



RESUMO

Este artigo busca discutir possíveis implicações do fenômeno da datificação no trabalho dos profissionais de comunicação, considerando a reestruturação dos processos produtivos inerentes ao contexto da plataformização. Apresentamos problematizações alicerçadas principalmente na seguinte questão: de que modo a ascensão da datificação modifica as condições sociais do processo de produção no trabalho dos comunicadores e os discursos que esses profissionais produzem? Trata-se de reflexões iniciais oriundas de pesquisas coletivas, realizadas pelo Centro de Pesquisa em Comunicação e Trabalho com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

PALAVRAS-CHAVE: DATIFICAÇÃO • COMUNICADORES • TRABALHO • PLATAFORMIZAÇÃO • DISCURSOS.

ABSTRACT

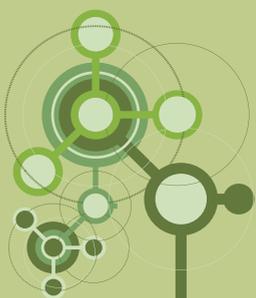
This study aims to discuss the possible implications of the phenomenon of datafication in the work of communication professionals by considering the restructuring of production processes inherent to the context of platformization. It problematizes this matter based mainly on the following question: how does the rise of datafication change the social conditions of the production process in the work of communicators and the speeches these professionals produce? These initial reflections arose from collective research, carried out by the Center for Research in Communication and Work with support from Fapesp.

KEYWORDS: DATAFICATION • COMMUNICATORS • WORK • PLATFORMIZATION • DISCOURSES.

RESUMEN

Este artículo tuvo por objetivo discutir posibles implicaciones del fenómeno de la datificación del trabajo de los profesionales de la comunicación, considerando la reestructuración de los procesos productivos inherentes al contexto de la plataformización. Se exponen problematizaciones basadas principalmente en la siguiente pregunta: ¿Cómo el auge de la datificación cambia las condiciones sociales del proceso de producción en el trabajo de los comunicadores y en relación con los discursos que estos profesionales producen? Estas son reflexiones que surgieron de una investigación colectiva llevada a cabo por el Centro de Investigación en Comunicación y Trabajo con el apoyo de la Fundación de Apoyo a la Investigación del Estado de São Paulo (Fapesp).

PALABRAS CLAVE: DATIFICACIÓN • COMUNICADORES • TRABAJO • PLATAFORMIZACIÓN • DISCURSOS.



INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é iniciar a discussão sobre aspectos e implicações do fenômeno da datificação no trabalho de profissionais da comunicação. A pergunta norteadora da discussão inicial aqui proposta é: de que modo a ascensão da datificação modifica as condições sociais do processo de produção no trabalho dos comunicadores e os discursos que esses profissionais produzem? O artigo é ancorado em resultados de pesquisas realizadas sobre o trabalho dos comunicadores, pelo Centro de Pesquisa em Comunicação e Trabalho (CPCT/ECA-USP), entre os anos de 2018 e 2021 e em projeto temático de pesquisa, com apoio da Fapesp, iniciado em 2023, sobre a datificação do trabalho de comunicadores. São diferentes pesquisas, todas, no entanto, partem do mesmo pressuposto teórico-metodológico e têm o mundo do trabalho como objeto de empiria.

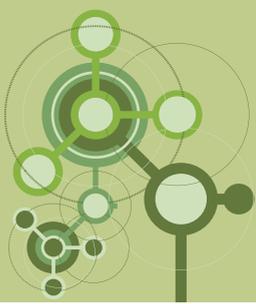
Cabe salientar o pressuposto teórico-metodológico adotado de que o trabalho e a comunicação são atividades humanas, ambos aspectos fundantes da ontologia do ser social (Lucáks, 2012), os quais caracterizam a socialização e a construção de sociedade. Esse pressuposto é fundamental, porque o processo de trabalho é também um processo comunicacional, e os meios de comunicação [digitais] são meios de produção, conforme salientou Raymond Williams (2011).

Acerca deste *lugar* teórico-metodológico, é pertinente afirmar que as transformações tecnológicas contemporâneas incidem sobre as formas de organização do trabalho e nas relações entre as pessoas. Essas transformações se configuram, sobretudo, ocasionando a expansão global dos fluxos de superexploração daqueles que vivem do trabalho (Antunes, 2002) e têm sido caracterizadas, mais recentemente, como capitalismo de plataforma (Srniczek, 2018; Antunes, 2023).

Como afirma Srniczek (2018, p.49), as plataformas "são um novo tipo de empresa". Elas detêm softwares, hardwares e recursos materializados em riquezas naturais, como minérios, água, território, edifícios, cabos submarinos, controle das redes de fibra óptica, que conectam continentes via internet. Para Antunes (2023), esse novo tipo de empresa representa o estágio atual do capitalismo financeiro, monopolista, cujas regras societárias segregam grupos, pessoas e culturas. Van Dijck (2019, p.1) também salienta que "a plataformização da sociedade se refere à inextricável relação entre plataformas online e estruturas societárias", com implicações para o trabalho dos comunicadores. A autora destaca que "as organizações jornalísticas estão cada vez mais dependentes dos mecanismos de distribuição online possuídos e operados por Facebook e Google" (Van Dijck, 2019, p.1). Tais implicações não se restringem ao jornalismo, pois atuam como mecanismo de concentração e redistribuição da verba publicitária. Dessa forma, reconfiguram todo o chamado mercado da comunicação e, em decorrência, o mundo do trabalho da comunicação, com consequências para as rotinas produtivas e para os profissionais desse setor.

A questão que se coloca é que essas empresas que operam por plataformas organizam a maneira de produzir, circular e consumir bens e produtos; no caso aqui, os produtos gerados pelos diferentes perfis de trabalhadores da comunicação, sobretudo, jornalistas, publicitários, relações públicas. Portanto, as "empresas-plataforma" *plataformizam* os processos de trabalho e as relações de comunicação (Barros et. al., 2021). Assim, o que o modelo de negócio delas implementa é uma reestruturação produtiva e, sem abolir os demais processos, expande a polivalência, a flexibilização, a individualização, o trabalho por metas e os projetos a níveis muito mais amplos do que no toyotismo². Porém, diferente dele, a plataformização só pode existir como reorganização da produção por meio de um modelo de negócio que depende de determinada implementação das tecnologias

2 Toyotismo é a denominação mais conhecida para a organização do processo produtivo, implementada originalmente, na empresa Toyota, por Taiichi Onno, para aumentar e diversificar a produção na indústria. Esse 'modelo' foi implementado no Japão pós Segunda Guerra Mundial e, nos anos de 1970, expande-se para o Ocidente. Esse 'modelo' de organização da produção introduz a inversão: primeiro vende-se, depois se produz. São três os pilares: Kaizen, just-in-time e Kanban, alicerçados na polivalência, flexibilização, autogestão das tarefas, disciplina, trabalho por metas e redução das hierarquias entre trabalhadores e controladores do trabalho.



digitais, porque necessita dos dados dos seres vivos e das coisas. Há determinação tecnológica para operar com dados e então reconfigurar e atualizar suas principais ferramentas, ou seja, seus algoritmos e infraestrutura. As empresas-plataforma dependem dos dados digitalizados.

Digitalização, digitização (Verhoef, et al, 2021; Sebastian, et al, 2017) e transformação digital são conceitos bem discutidos nos meios empresariais. Compõem, como uma cadeia de atitudes em relação a tornar um negócio, uma instituição, uma sociedade digital e plataformizada. O primeiro termo, digitalização, significa o processo de transformar algo analógico em digital. O nosso corpo é analógico, mas pode ser digitalizado. A digitalização é uma necessidade para que as empresas-plataforma possam atuar no mercado. A tecnologia³ torna-se um fetiche. Já o termo digitização significa um processo de aprofundamento das mudanças nas estruturas de funcionamento de uma organização, a partir dos dados digitalizados, tudo nela já nasce digitalizado. A digitização do funcionamento, do modus operandi da organização/empresa é a reestruturação como plataformização, que se consolida com a transformação digital. Esse conceito, de transformação, evoca nomenclaturas já conhecidas, tais como: potencializar a produtividade e expandir os resultados. Isto é, a literatura empresarial não enuncia, mas trata da reestruturação das formas de controle do trabalho humano vivo. Agora, potencializados, visto que todo gesto humano pode ser digitalizado, torna-se um dado com finalidade de uso nos negócios.

A datificação, no sentido aqui analisado, é o status de algo que foi digitalizado e está pronto para ser categorizado, guardado, selecionado, circulado, usado e assim infinitamente. Dados são arquivados, selecionados, acoplados, ajustados etc. São unidades complexas e dinâmicas. Nunca apagados.

Assim sendo, a proposta de discutir as implicações da datificação no trabalho dos comunicadores objetiva colocar o trabalho desses profissionais no centro das discussões sobre as mudanças no mundo do trabalho e as decorrências daí derivadas, nos processos de produção e circulação do produto cultural.

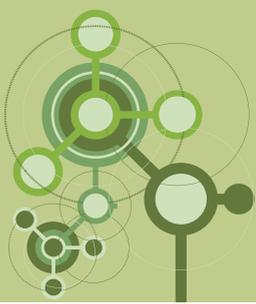
O TRABALHO DOS COMUNICADORES E SUAS TRANSFORMAÇÕES NO CONTEXTO DO FENÔMENO DA DATIFICAÇÃO

É possível dizer que o fenômeno da plataformização do trabalho começa a despertar uma maior atenção de pesquisadores, de diversas áreas do conhecimento, inclusive do campo da Comunicação, a partir da primeira década do século XXI, pois é nesta época que empresas desenvolvedoras e proprietárias de plataformas digitais estabelecem uma atuação de modo mais intenso e competitivo em diversos setores econômicos e com modelos de negócios próprios.

No caso do trabalho dos comunicadores, foco deste artigo, estamos partindo do pressuposto de que a plataformização é caracterizada, em grande medida (mas não somente), pelos interesses comerciais e pela atuação política de empresas de plataforma que dependem da produção de conteúdo desses trabalhadores (e de outros usuários) para existirem e funcionarem. Ao mesmo tempo, o trabalho dos profissionais de comunicação depende cada vez mais de infraestruturas digitais denominadas de "plataformas" e seus mecanismos de extração de valor.

Trata-se, neste caso, especificamente das chamadas "plataformas de mídias sociais", as quais são desenvolvidas e gerenciadas pelo conglomerado de empresas conhecido como "Gafam": Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft. A plataforma

³ Seria necessário um outro artigo para explicar como a tecnologia tornou-se um conceito fetichizado, porque não é compreendida como um processo de produção social de meios de produção e de cultura submetidos à mesma lógica dos demais bens e criações da sociedade e da inteligência humana. Consultar Álvaro Vieira Pinto na obra "O conceito de tecnologia" (Vieira Pinto, 2005).



Facebook (Empresa Meta), provavelmente, é uma das mais populares, mas também estamos tratando de Youtube, Instagram, X (ex-Twitter) e WhatsApp, por exemplo.

Anne Helmond (2019, p.49) explica que a plataformização “implica a extensão das plataformas de mídias sociais ao restante da web, bem como o movimento de tais plataformas para tornarem os dados da web, que lhe são externos, prontos para configurarem plataformas”. Trata-se de um movimento que ela denomina como um “duplo processo-descentralização de recursos de plataformas e recentralização de dados prontos para a plataforma” (p.68). Nesse sentido, a estudiosa argumenta que uma “plataforma” pode ser entendida como um atual modelo econômico e de infraestrutura da web, com uma importante característica: as interações entre a plataforma e seus usuários são fundamentais para que ela exista e se desenvolva.

Essas interações, a nosso ver, têm sido mobilizadas, simultaneamente, no entrelaçamento das atividades de comunicação e das atividades de trabalho. Tal característica constitui as plataformas, concomitantemente, como ferramentas tecnológicas, racionalidades organizacional e econômica, além de grupos de pressão e gestoras de políticas.

Jonas Valente (2020, p.69) reitera esses pressupostos e afirma que o protagonismo das plataformas digitais advém da aplicação de tecnologias digitais às atividades humanas. Conforme o autor: “das comunicações interpessoais às transações financeiras ou até mesmo no campo, os fornecedores de tais bases técnicas entram no núcleo do sistema econômico”. Por conta disso, as plataformas digitais são consideradas como a forma predominante de organização da atividade econômica, no século XXI. É a partir dessa dinâmica de operação que surgem relações de trabalho, modelos de negócio e estratégias de concorrência próprias que formam a economia de plataforma.

De acordo com a consultoria McKinsey⁴, as empresas baseadas nas plataformas digitais representarão, até 2025, 30% da receita global, movimentando em torno de 60 trilhões de dólares. O setor de Comunicação e Informação, com 54%, é o que possui maior participação na economia de plataformas. Além disso, o uso dos algoritmos é cada vez mais presente na expansão dessa economia, tornando-se imprescindível “tanto na exploração do trabalho como na extração de informações de consumidores para aumentar lucros” (Salles, 2023). Ou seja, a maior parte dos trabalhadores que está envolvida em atividades plataformizadas também está, hoje, na informalidade, sem direitos e sendo explorada pelas empresas de plataforma.

É possível observar uma crescente dependência dos comunicadores em relação às determinações das plataformas de redes sociais. Moliani (2021) e Lima (2023), por exemplo, discutem em suas recentes pesquisas o caráter do trabalho de jornalistas em agências de comunicação vinculado explicitamente às orientações que o Facebook, dentre outras plataformas, impõe às atividades rotineiras desses profissionais. Ambos os autores indicam que essa relação de dependência tem contribuído para modificar os preceitos e as técnicas jornalísticas, inclusive, com significativa proximidade à natureza do marketing e da publicidade.

Pesquisas realizadas nos últimos anos pelo Centro de Pesquisa em Comunicação e Trabalho (CPCT/ECA-USP)⁵ demonstraram que a economia de plataformas atingiu diretamente os trabalhadores e as trabalhadoras do setor. Embora em muitos aspectos

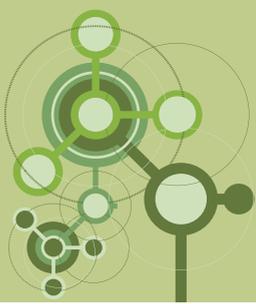
4 A McKinsey é uma empresa global de consultoria de gestão, de grande prestígio, que atende empresas líderes, governos, organizações não governamentais e organizações sem fins lucrativos.

5 Trata-se das pesquisas: a) Discurso jornalístico e condições de produção em arranjos econômicos alternativos às corporações de mídia São Paulo: ECA-USP: Centro de Pesquisa em Comunicação e Trabalho, 2021. 462 p. Apoio CNPq. Disponível em: <https://encurtador.com.br/FI002>;

b) Relatório da pesquisa – Como trabalham os comunicadores no contexto de um ano da pandemia de Covid-19 : ...1 ano e 500 mil mortes depois. São Paulo: ECA-USP : Centro de Pesquisa em Comunicação e Trabalho, 2021. 150 p. Disponível em: <https://encurtador.com.br/mJQZ1>;

c) Relatório dos resultados da pesquisa: como trabalham os comunicadores em tempos de pandemia da Covid-19? São Paulo: ECA-USP, 2020. Disponível em: <https://encurtador.com.br/xDJLZ>;

d) As relações de comunicação e as condições de produção no trabalho de jornalistas em arranjos econômicos alternativos às corporações de mídia. ECA-USP, 2018, apoio Fapesp. Disponível em: <https://encurtador.com.br/psKR7>.



os profissionais de comunicação já vivenciassem mudanças estruturais em suas atividades cotidianas, o uso e a apropriação do que o capitalismo de plataforma tem feito do conhecimento e da ciência acentuaram a precariedade da área.

EMBATES DISCURSIVOS SOBRE O TRABALHO DOS COMUNICADORES NO CONTEXTO DA PLATAFORMIZAÇÃO DO TRABALHO

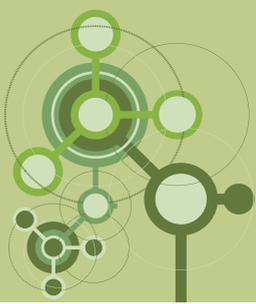
No mundo do trabalho da comunicação, os resultados das investigações do Centro de Pesquisa em Comunicação e Trabalho mostram que a crescente flexibilização das atividades laborais e a precarização dos ambientes de trabalho levaram ao surgimento de ambientes variados e que necessitam de diferentes perfis de comunicadores. Aqueles que se identificam como produtores de conteúdo apresentam atividades híbridas, advindas da formação em Jornalismo, Relações Públicas, Publicidade e Propaganda, Marketing, entre outras. Essas atividades, que vão se organizando a partir das necessidades do capital, transcendem os limites anteriores das respectivas profissões, e são necessárias para cumprir as demandas da dinâmica exigida pelas plataformas, principalmente as de redes sociais, o que acaba gerando um apagamento de saberes.

As pesquisas apontam também para a exigência de uma polivalência midiática, em que o profissional precisa deter o conhecimento de várias mídias para serem trabalhadas em diversas plataformas e ao mesmo tempo. Tendo isso em vista, ao seguir as lógicas de gestão algorítmica (Grohmann, 2020), o processo produtivo é marcado pela desespecialização e fragmentação, o que pode prejudicar o resultado do trabalho, “porque acontece em um quadro de longas jornadas, desregulamentação de direitos e da profissão, micro equipes (equipe do eu mesmo) e pressão crescente por audiência” (Figaro et al., 2022, p.14).

As atuais formas de organização do trabalho de parcela significativa dos comunicadores dependem tanto das condições de trabalho e de seus modos de sustentação econômica quanto das lógicas das próprias plataformas digitais nas quais se inserem suas atividades laborais. Os resultados de duas pesquisas empíricas realizadas com comunicadores pelo CPCT, durante a pandemia da covid-19, ajudam a compreender essa relação.

A primeira pesquisa intitulada “Como trabalham os comunicadores em tempos de pandemia de Covid-19?” (Figaro et al., 2020) foi realizada em abril de 2020, logo no segundo mês, quando a covid-19 foi considerada uma pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS), sendo que a propagação do coronavírus já se mostrava em estágio bastante elevado. Portanto, estamos falando de um momento que foi decisivo para a organização do trabalho de milhões de pessoas no Brasil, inclusive para os profissionais que estavam trabalhando em atividades ligadas ao jornalismo, à comunicação das organizações de diferentes perfis, instituições públicas e privadas, às agências de comunicação e de publicidade, prestando serviços também a personalidades, autoridades e empresas de mídia. Muitos desses trabalhadores tiveram que aderir completamente ao trabalho remoto, trabalhando na modalidade home office ou, então, tiveram que assumir o trabalho híbrido (ou seja, jornada mista de trabalho, sendo parte realizada de modo presencial e parte remota) a fim de tentarem se proteger da contaminação do vírus por meio do convívio com muitas pessoas.

A pesquisa constituiu uma amostra não-probabilística com 557 respondentes de um formulário de perguntas fechadas e abertas que foi disponibilizado no site e nas redes sociais do CPCT e das várias instituições acadêmicas e profissionais da área da Comunicação apoiadoras dessa investigação. Considerando que a amostra contemplou profissionais de comunicação de vários Estados e de todas as regiões do país, foi possível obter informações que ajudaram no entendimento da realidade de trabalho dos comunicadores com uma abrangência em nível nacional importante.



Um dos aspectos que chama bastante atenção nos resultados da pesquisa refere-se ao uso imperativo de variados recursos de tecnologia digital disponibilizados pelas plataformas de mídias sociais para a realização do trabalho. O aplicativo de troca de mensagens da plataforma WhatsApp foi o recurso mais citado por 82% dos comunicadores. Foram indicados, também, outros recursos, tais como: e-mail, Trello, Telegram e Facebook Messenger. Softwares e aplicativos disponibilizados e impostos pelos empregadores para serem usados no trabalho foi outra resposta que a pesquisa obteve nesse quesito.

O cruzamento de dados a partir das respostas obtidas mostrou que o uso desses recursos de tecnologia digital e a intensificação do trabalho são fatores interdependentes. O ritmo do trabalho dos comunicadores se intensificou e gerou maior produtividade para 34% dos empregadores, sendo que os usos desse tipo de tecnologia foram fundamentais nesse processo.

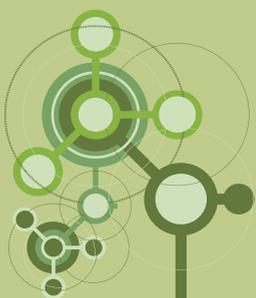
Vale observar que essa interdependência constitutiva do trabalho dos comunicadores é vantajosa não somente para os empregadores, mas também às plataformas, pois elas se alimentam dos dados produzidos nesse processo de trabalho, tal como o relatório da pesquisa bem apontou:

[...] todos nós trabalhamos para dois 'patrões', aquele que contrata diretamente nosso trabalho e outro invisível, que por meio das lógicas de *cookies* (*first-party cookies*, *cookies* de terceiros e os *fingerprintings* são alguns atrevidos captadores de dados dos usuários adotados, sobretudo, pelo marketing) coletam os dados e trabalham com as informações pessoais e profissionais de todos nós (Figaro et al., 2020, p.59).

Em 2021, ano seguinte à primeira pesquisa, os pesquisadores do CPCT produziram uma nova investigação, ainda em contexto de pandemia da covid-19, nomeada "Como trabalham os comunicadores no contexto de um ano da pandemia de COVID-19... um ano e 500 mil mortos" (Figaro, 2021). À época da aplicação do novo formulário de perguntas aos comunicadores, em abril de 2021, a campanha de vacinação contra a covid-19 no Brasil já tinha se iniciado, salvando vidas e trazendo esperança aos brasileiros de um término da pandemia que resultou em muito sofrimento à população. No entanto, nesse momento, o número de pessoas imunizadas ainda era pequeno devido à quantidade reduzida disponível de doses da vacina, sendo que o calendário de vacinação teve critérios de faixa etária e de grupos específicos de pessoas, a exemplo daquelas com comorbidades. Diante disso, o número de profissionais de comunicação, muitos deles jovens, ainda não estavam vacinados e precisaram continuar mantendo medidas de isolamento, como trabalhar em suas residências e de modo remoto, para manterem-se protegidos da contaminação do vírus e contribuir para a não transmissão do coronavírus (SARS-CoV-2) para outras pessoas.

Essa nova pesquisa qualitativa, com amostra não probabilística, teve a participação de 994 respondentes válidos, representando todos os Estados do país e o Distrito Federal. Seu objetivo principal era "identificar as dificuldades, carências e soluções encontradas no exercício profissional" dos comunicadores durante o segundo ano da pandemia de COVID-19 (Figaro, 2021, p.15). Além disso, havia o propósito de fazer uma comparação dos dados obtidos com a primeira pesquisa de 2020, a fim de tentar entender as melhoras e as piores em relação ao trabalho dos comunicadores.

O formulário dessa nova pesquisa também continha perguntas abertas e fechadas e foi divulgado nos sites e nas redes sociais do CPCT e de mais de duas dezenas de entidades científicas e profissionais da área da Comunicação que apoiaram a investigação, considerando-a bastante relevante. Assim como na primeira pesquisa, em 2020, a maior parte dos respondentes foi constituída de mulheres, jovens, com até 35 anos de idade e que se autodeclararam jornalistas de formação. Os demais respondentes se apresentaram como profissionais de relações públicas, publicitários, assessores de imprensa e "comunicadores em geral". Parcela significativa dos respondentes, inclusive os jornalistas, disseram que trabalhavam para "agências": "agência de comunicação", "agência de eventos", "agência de marketing digital", "agência de publicidade", assessoria de imprensa" etc.



Os resultados desta demonstraram, assim como na anterior, que o trabalho remoto na modalidade home office provocou intensificação do trabalho dos comunicadores, aumento dos custos próprios para a realização de suas atividades profissionais em suas residências e o desafio de reinventar a gestão do seu trabalho.

No que diz respeito ao uso de plataformas digitais e seus recursos, o resultado também se repetiu em comparação à primeira rodada da pesquisa de 2020: WhatsApp e e-mail apareceram, respectivamente, como primeira e segunda indicações de tecnologias digitais mais utilizadas para a realização do trabalho da quase totalidade dos comunicadores.

Parcela dos respondentes da segunda pesquisa explicaram que precisaram combinar diferentes recursos de tecnologia digital para a organização e realização de seu trabalho, conforme é possível observarmos em um de seus relatos: "Por exemplo, a comunicação entre a equipe acontece no WhatsApp ou outro aplicativo de mensageria, a organização da equipe é realizada no Trello e as comunicações oficiais se fazem através do e-mail" (Figaro, 2021, p.91). Outro relato da amostra da pesquisa reforça esse aspecto ao tratar sobre as implicações das tecnologias digitais das plataformas no trabalho dos comunicadores: "A organização do trabalho em si. Desde o planejamento, passando pela produção e, por fim, finalização/compartilhamento dos conteúdos. Tudo isso tem sido feito a partir do uso dessas plataformas" (Figaro, 2021, p.91).

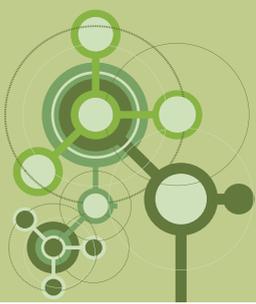
É importante ressaltar que os resultados de ambas as pesquisas confirmaram os usos recorrentes e intensificados de recursos disponibilizados pelas plataformas de mídias sociais, sendo que o relatório da pesquisa mais recente destaca:

Chama a atenção que, mesmo passado mais de um ano de vigência da pandemia de COVID-19, as empresas ou arranjos de comunicação persistem em negligenciar o processo de produção e de organização dos seus dados, gerados no processo de trabalho, ao não aumentar o investimento em softwares próprios ou organizar a rotina de produção também nesses meios digitais (Figaro, 2021, p.91).

Os resultados da segunda pesquisa evidenciaram, de modo mais explícito, que os comunicadores precisam ficar conectados às plataformas para provar aos seus empregadores que estão trabalhando, haja vista que muitos deles estão em suas próprias residências. Ou seja, os recursos tecnológicos das plataformas servem também aos interesses de vigilância e controle dos trabalhadores por parte dos empregadores. Os comunicadores relataram que precisaram "ficar on-line durante toda a jornada de trabalho" (Figaro, 2021, p.90.), sendo que a maior parte utilizava o WhatsApp, por exemplo, em seu próprio aparelho e com o mesmo número de telefone pessoal.

Além dos recursos tecnológicos das plataformas do tipo de trocas de mensagens, os comunicadores também relataram o uso daqueles voltados à gestão de tarefas, tais como: Trello, Project, Asana e Slack. O conjunto desses usos pode significar que as plataformas e seus recursos de tecnologia digital não apenas ordenam arquivos, mas, sobretudo, "organizam a própria atividade, o fluxo e as atribuições" (Figaro, 2021, p.95) do trabalho dos profissionais de comunicação. As plataformas digitais vão se constituindo, nesse estágio atual do capitalismo financeiro, como um modo de individuação dos comunicadores, a partir do qual eles organizam os processos de trabalho.

Se observarmos as regularidades discursivas da amostra dos respondentes do formulário de perguntas aplicado pelos pesquisadores do CPCT em ambas as pesquisas mencionadas, vemos que a *organização* das atividades pelas plataformas é uma questão central no que diz respeito ao trabalho. As plataformas normatizam as dinâmicas e os fluxos do trabalho, tais como reuniões decisórias, interações de naturezas diversas, compartilhamento de conteúdo, planejamento, e assim por diante, e normatizam, também, e ao mesmo tempo, as relações entre as pessoas.



A *organização* como regularidade discursiva aparece não apenas no que diz respeito ao trabalho, mas também à própria vida privada, doméstica. Conforme constata o relatório da pesquisa: “o trabalho, para a maioria, se intensificou e a organização da rotina laboral ocupou todo o espaço e o tempo da/na casa” (Figaro et al., 2020, p. 14).

Essa relação entre “organização trabalho/casa” (home office) que sustenta o dizer dos comunicadores respondentes, tomada em sua dimensão material, mas também pragmática, traz elementos importantes para pensarmos a plataformização como aquilo que determina uma forma à forma do trabalho dos comunicadores. Isso porque, o que estrutura essa relação “organização trabalho/casa”, o que a torna possível na conjuntura em que vivemos é o uso dos recursos disponibilizados pelas plataformas de mídias digitais. Esse ferramental, como WhatsApp, e-mail, Trello, Telegram etc., permitem a sobreposição e indistinção trabalho/casa, sob a forma material da organização.

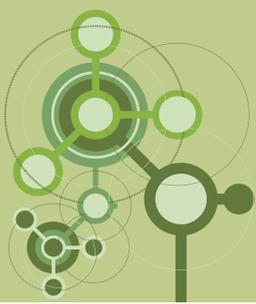
O sentido da palavra organização tem um funcionamento pragmático nos dizeres dos respondentes, diz respeito ao arranjo da rotina doméstica para que se possa trabalhar. Porém, para além desse funcionamento, a questão forte é: o que significa esse arranjo das unidades (trabalho/casa), da perspectiva do simbólico? Ou, como afirma Orlandi (2023) do poder simbólico, “aquilo que arbitra os demais sentidos”. Não se trata apenas da empiricidade da organização do trabalho, no contexto da pandemia da covid-19, especificamente, mas o que está em jogo é a significação dessa organização operada por plataformas, o que lhes confere, portanto, poder simbólico. Organiza-se o trabalho, a rotina da casa, os dados gerados nesse processo de sobredeterminação que, por sua vez, criam, como mostrou Antunes (2023, p. 22): “uma disponibilidade enorme para o labor, possibilitada pela expansão do trabalho on-line, digital, por ‘aplicativos’ e plataformas que se utilizam cada vez mais intensamente dessa força de trabalho sobrando”.

Vale notar, ainda, que a palavra *organização* pode ser parafraseada por sistema, corporação ou arranjo, isto é, ela circula por espaços de formulação do campo discursivo das plataformas, arbitrando os sentidos do trabalho. Esses elementos produzem efeitos metafóricos, por meio dos quais os sentidos do pragmático, ou seja, do uso das ferramentas e plataformas para organização prática do trabalho, jogam, de modo indistinto, pela equivocidade da própria palavra, com os sentidos de plataformização como princípio da organização do trabalho, em sua dimensão social e humana, em sua maneira de produzir, circular e consumir bens e produtos.

Diante disso, por um lado, *organização* comparece como argumento quase predominantemente positivo no dizer dos respondentes, quando o discurso ao qual se filiam é o do uso das ferramentas e plataformas no dia a dia: “ajuda”, “organiza as demandas”, “proporcionam agilidade”, “facilita a interação”. Por outro lado, ela aparece com um argumento negativo quando se impõe discursivamente os sentidos pressupostos nos usos das ferramentas e que dizem respeito à subsunção do trabalho humano vivo ao processo de plataformização (Figaro, 2021, p.96), pelo qual “aprofundam-se a precarização do trabalho e a subsunção do trabalhador à lógica do capital, muito embora os impactos dessa situação sejam um tanto quanto naturalizados”. Nesse caso, os argumentos que comparecem na avaliação sobre os aplicativos usados para o trabalho são: “cansativo”; “estafante”; “estressante”.

Essa divisão do sentido de organização se dá, justamente, pela relação organização trabalho/casa, em sua contradição. Observemos que tanto “ajuda”, “facilita”, “agiliza”, quanto “cansativo”; “estafante”; “estressante” dizem respeito ao tempo ou à organização da relação tempo e trabalho, como formula um dos respondentes: “Home-office com bebês em casa é muito difícil. Também aumenta muito os cuidados com a casa, porque há maior circulação de pessoas e há que equilibrar trabalho e tarefas domésticas. Há muita tensão por mostrar produtividade e comprovar.”

É preciso considerar, por fim, que o trabalho *full time* – “cansativo”; “estafante”; “estressante” –, determinado pela lógica da organização/empresa-plataforma, que reorganiza a produção, diz respeito à implicação da datificação no trabalho dos



comunicadores, pois a necessidade dos dados produzidos incessantemente é aquilo que alimenta a lógica do capitalismo de plataforma, por meio da superexploração dos trabalhadores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, procuramos problematizar algumas implicações do fenômeno da datificação no trabalho dos profissionais de comunicação, considerando resultados de pesquisas empíricas coletivas realizadas pelo Centro de Pesquisa em Comunicação e Trabalho da ECA-USP. Tendo isso em vista, nossas discussões apresentaram aspectos, sobretudo no que diz respeito à organização das rotinas produtivas, que evidenciam a modificação das condições sociais do processo de produção no trabalho dos comunicadores e, também, no que se refere aos discursos que esses profissionais produzem no contexto da datificação e da plataformização do trabalho.

Há evidências empíricas que mostram a contradição entre a 'facilidade' proporcionada pelo uso de ferramentas digitais (aplicativos, softwares etc.) e a intensificação e o controle do trabalho exercido por essas mesmas ferramentas de propriedade das empresas-plataforma. Ademais, são efetivas as indicações de que a captura dos dados do trabalho dos comunicadores propicia a 'facilidade' para a estruturação e organização desse trabalho.

Trata-se de reflexões que estão sendo aprofundadas com o desenvolvimento de uma nova pesquisa coletiva do CPCT, intitulada "Datificação da atividade de comunicação e trabalho de arranjos de comunicadores: os embates com as determinações das empresas de plataformas"⁶, cujo pressuposto principal é de que a plataformização do trabalho dos comunicadores é um processo de racionalização do trabalho, constituído com base no fenômeno da datificação.

Diante disso, esperamos, futuramente, trazer para a comunidade científica e acadêmica, bem como aos profissionais de comunicação, novos dados e resultados que possam contribuir para evidenciar e discutir outros elementos da realidade do trabalho de comunicadores mediado por plataformas digitais.

REFERÊNCIAS

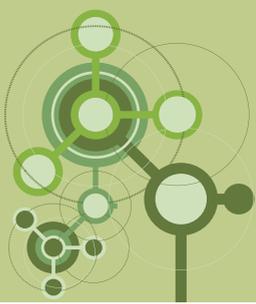
ANTUNES, Ricardo. Trabalho e (des)valor no capitalismo de plataforma: três teses sobre a nova era de desantropomofização do trabalho. In: ANTUNES, Ricardo. (org.). *Icebergs à deriva: o trabalho nas plataformas digitais*. São Paulo: Boitempo, 2023, p. 13-39.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho*. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 6.ed. São Paulo: Boitempo, 2002.

FIGARO, Roseli et al. (coord.). *Relatório da pesquisa: Relatório dos resultados da pesquisa: como trabalham os comunicadores em tempos de pandemia da Covid-19?*. São Paulo: ECA-USP, 2020. Disponível em: https://comunicacaoetrabalho.eca.usp.br/wp-content/uploads/Relat%C3%B3rio_Executivo_Covid19-_CPCT2020-2.pdf. Acesso em: 29 nov. 2023.

FIGARO, Roseli. (coord.). *Relatório da pesquisa: Como trabalham os comunicadores no contexto de um ano da pandemia de Covid-19: ...1 ano e 500 mil mortes depois*. São Paulo: ECA-USP: Centro de Pesquisa em Comunicação e Trabalho, 2021.

6 Projeto temático financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), com período de 2023 a 2028.



Disponível em: https://comunicacaoetrabalho.eca.usp.br/publicacoes_cpct/como-trabalham-os-comunicadores-no-contexto-de-um-ano-da-pandemia-de-covid-19-1-ano-e-500-mil-mortes/. Acesso em: 29 nov. 2023.

FIGARO, Roseli et al. Reconfigurações do trabalho e da identidade de jornalistas: reflexões com base em pesquisa no período de pandemia de Covid-19. *Revista Observatório*, [S. l.], v. 8, n. 1, p.1-17, 2022. <https://doi.org/10.20873/uft.2447-4266.2022v8n1a7pt>

BARROS, Janaina Visibeli et al. A plataformização do trabalho jornalístico: dimensões, regime de publicação e agenda de pesquisa. *Avatares de la Comunicación y la Cultura*, [s. l.], v.21, p.1-21, 2021. Disponível em: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/avatares/article/view/6320> . Acesso em: 9 dez. 2023.

GROHMANN, Rafael. Plataformização do trabalho: características e alternativas. In: ANTUNES, Ricardo. (org.). *Uberização, trabalho digital e indústria 4.0*. São Paulo: Boitempo, 2020, p. 93-110.

HELMOND, Anne. A plataformização da web. In: OMENA, Janna Joceli. (ed.). *Métodos Digitais: teoria-prática-crítica*. Lisboa: Instituto de Comunicação da Nova Faculdade de Ciências Sociais e Humanas/Universidade NOVA de Lisboa, 2019. p.49-72.

LIMA, Tatiana Mara de Miranda. *Jornalistas e redes sociais: o trabalho dos profissionais que atuam em agências de comunicação e sua relação com as prescrições do Facebook*. 2023. Dissertação (Mestrado em Tecnologia e Sociedade) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2023.

LUKÁCS, György. *Para uma ontologia do ser social I*. São Paulo: Boitempo, 2012.

MOLIANI, João Augusto. *O trabalho em agências de comunicação: processos produtivos e densificação da atividade no jornalismo de rabo preso com o cliente*. 2021. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

ORLANDI, Eni Puccinelli. *Argumentação e análise de discurso: conceitos e análises*. Campinas: Pontes, 2023.

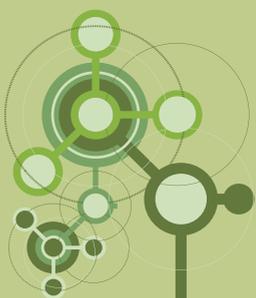
SALLES, Herbert. Economia digital como caminho para a reindustrialização do Brasil. *Le Monde Diplomatique Brasil online*, [S. l.], 14 jun. 2023. Disponível em <https://diplomatique.org.br/economia-digital-como-caminho-para-a-reindustrializacao-do-brasil/>. Acesso em: 30 nov. 2023.

SEBASTIAN, Ina M. et al. How big old companies navigate digital transformation. *MIS Quarterly Executive*, [s. l.], v.16, n.6, p.197-213, 2017.

SRNICEK, Nick. *Capitalismo de plataformas*. Buenos Aires: Caja Negra, 2018.

VALENTE, Jonas. Economia de plataforma: características, modelos e o surgimento dos monopólios digitais. In: FERREIRA, José Maria Carvalho. (org.). *A desmaterialização da economia nas ciências sociais e humanas*. [S. l.]: Clássica Editora, 2020, p.67- 90.

VAN DIJCK, José. A Sociedade da Plataforma: entrevista com José van Dijck. *Digi Labour*, [s. l.], 6 mar. 2019. Disponível em: <https://digilabour.com.br/pt/a-sociedade-da-plataforma-entrevista-com-jose-van-dijck/>. Acesso em: 10 ago. 2024.



VERHOEF, Peter C. et al. Transformação digital: uma reflexão multidisciplinar e agenda de pesquisa. *Journal of Business Research*, [S. l.], v.122, p.889-901, 2021.

VIEIRA PINTO, Álvaro. *O Conceito de Tecnologia – Vol 1*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

WILLIAMS, Raymond. *Cultura e materialismo*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

Artigo recebido em 12.12.2024 e aprovado em 13.08.2024

Mutações culturais na assessoria de imprensa: novos rumos no adensamento das tecnicidades

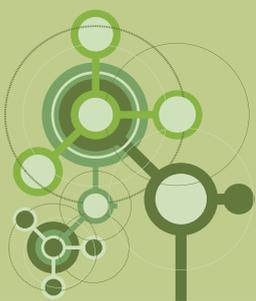
Cultural mutations in press consultancy: new directions in the
consolidation of techniques

Mutaciones culturales en la asesoría de prensa: nuevas orientaciones en
la densificación de los tecnicismos



Ismar Capistrano Costa Filho

- Doutor em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
- Mestre em Comunicação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
- Bacharel e professor do curso de Jornalismo da Universidade Federal do Ceará (UFC)
- E-mail: ismar.capistrano@ufc.br



RESUMO

A construção de um novo *sensorium*, isto é, novos modos de ver, ouvir e sentir caracteriza as mutações culturais, resultado da onipresença das tecnologias digitais na vida social, que buscam modular comportamentos. Por meio de estudo de caso em agências de comunicação de Fortaleza foi investigado como esse ambiente impacta na assessoria de imprensa, sendo possível inferir que, nesse recorte, as mutações afetam o campo da atuação, deslocado principalmente para as redes sociais e o relacionamento com influenciadores digitais.

PALAVRAS-CHAVE: MUTAÇÕES CULTURAIS • PLATAFORMAS DIGITAIS • MEDIAÇÕES • ASSESSORIA DE IMPRENSA.

ABSTRACT

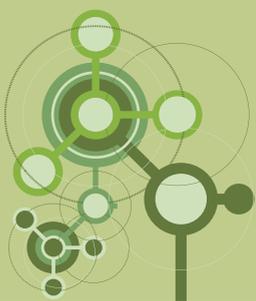
The construction of a new sensorium, that is, new ways of seeing, hearing, and feeling characterizes cultural mutations as a result of the omnipresence of digital technologies in social life that seek to modulate behaviors. This case study of communication agencies in Fortaleza was investigated how this environment impacts press offices, inferring that the changes in this context affect the field of activity, shifted mainly to social media and its relationship with digital influencers.

KEYWORDS: CULTURAL MUTATIONS • DIGITAL PLATFORMS • MEDIATIONS • PRESS CONSULTANCY.

RESUMEN

La construcción de un nuevo sensorium, es decir, nuevas formas de ver, oír y sentir caracteriza las mutaciones culturales, resultado de la omnipresencia de las tecnologías digitales en la vida social que buscan modular comportamientos. A partir de un estudio de caso en agencias de comunicación, se investigó cómo este entorno impacta en agencias de prensa en la ciudad de Fortaleza (Brasil), lo que permitió inferir que los cambios afectan al ámbito de actividad, desplazando principalmente a las redes sociales y la relación con los influenciadores digitales.

PALABRAS CLAVE: MUTACIONES CULTURALES • PLATAFORMAS DIGITALES • MEDIACIONES • ASESORÍA DE PRENSA.



INTRODUÇÃO

O relacionamento com as instituições jornalísticas para dar visibilidade e gerar reputação, tornando as organizações fonte de referência, é um dos serviços centrais da assessoria de imprensa no Brasil. A estratégia consiste em localizar, nas ações do assessorado, fatos atuais de relevância pública e enviá-los, por meios de releases ou sugestões de pautas, para os jornalistas das redações, que poderão voluntariamente publicar uma notícia sobre o assunto aproveitando em todo ou em parte o material enviado. Nessa lógica, os assessores de imprensa se tornam os *news promoters* profissionais da rede noticiosa que alimenta os *news assemblers*, os jornalistas que produzem as notícias (Traquina, 2004). A configuração busca atingir notoriedade para os assessorados, porque os jornais seriam os *gatekeepers*, isto é, os portões que dariam acesso à agenda-*setting*, ou seja, aos temas agendados para discussão pública, construída principalmente pelas notícias que circulam nas mídias (Hohlfeldt; Martino; França, 2001). Esses assuntos podem ser irradiados pela influência interpessoal das duas etapas do processo de comunicação, dos meios massivos para os líderes e dos líderes para os liderados (Wolf, 1995). A assessoria de imprensa é, então, a atividade de produção de notícias jornalísticas para organizações públicas e privadas com a finalidade de gerar visibilidade e reputação ao assessorado.

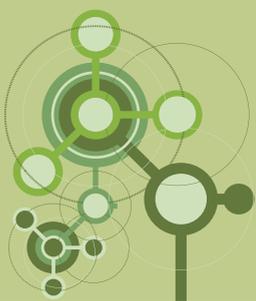
Essa atividade é um redesenho das relações públicas na realidade brasileira do início do século XX. Sem profissionais da área, o governo federal, em 1909, contratou jornalistas para a Secção de Divulgações e Bibliotecas do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (Duarte, 2018). O objetivo era aproveitar o contraturno dos jornalistas das redações para produzirem matérias sobre o governo e tentar publicá-las nos jornais em que trabalhavam. A assessoria de imprensa se consolida, na iniciativa privada, com a seção de imprensa na Volkswagen do Brasil, comandada pelos jornalistas experientes Alaor Gomes e Reginaldo Finotti. Eles firmaram as técnicas para tornar notícias do assessorado em temas de interesse público sobre os transportes e adequar as produções às demandas das redações, como na elaboração de calhaus.

Esse trabalho começa a se reconfigurar em dois momentos. O primeiro, a partir dos anos 1980, quando os assessorados passam a ter seus próprios meios de comunicação, inicialmente os impressos, como revistas e jornais, chamados de *house-organ* (Duarte, 2018). Atualmente, nesse segundo momento, as mídias das organizações foram ampliadas para os canais e perfis nas redes digitais, que permitem contato mais direto com os públicos de interesse conectados nesses espaços.

Para compreender esse novo contexto, utilizo, neste artigo, a abordagem das mutações culturais de Jesús Martín-Barbero (2022) e Omar Rincón (2019), da Economia Política de Morozov (2018), Silveira (2019) e Zuboff (2020), e das mediações algorítmicas de Siles, Gómez-Cruz e Ricaurte (2023). A metodologia deste artigo é a pesquisa bibliográfica complementada por dados empíricos extraídos de entrevistas semiestruturadas com jornalistas diretores de duas agências de comunicação de Fortaleza, Ceará, que trabalham prioritariamente com assessoria de imprensa, realizadas entre 6 e 14 de novembro de 2023.

As agências foram escolhidas devido a suas características. A AD2M é uma das empresas pioneiras na área de grande porte, fundada em 1997 atendendo mais de 50 clientes. A segunda agência é a Caramelo Comunicação, criada mais recentemente, em 2009, e tendo médio porte, com até 30 clientes e 15 funcionários. O acesso ao objeto foi outro critério de seleção. No dia 31 de novembro de 2023, foram enviados e-mails para 17 agências de comunicação de Fortaleza, convidando para participar da pesquisa. Apenas três deram um retorno positivo e só conseguimos agenda para entrevistar os diretores dessas duas.

O recorte não apresenta valor estatístico, podendo ser explorado para futuras ampliações a fim de compreender as transformações que passam a assessoria de imprensa no mercado regional e, posteriormente, nacional. Então, as considerações sobre as



mutações culturais não têm autoridade científica para extrapolar o universo pesquisado, mas tão somente insights para desdobramentos e comparações com outras realidades observadas.

O objetivo deste artigo é refletir sobre os impactos das mutações culturais, das plataformas digitais e dos algoritmos sobre a assessoria de imprensa. O artigo é dividido em três partes. A primeira apresenta as mutações culturais, relacionando-as com as *big techs*, plataformas digitais, algoritmos e mediações das culturas populares. A segunda traz dados sobre os impactos dessas tecnologias nas agências pesquisadas. A terceira analisa as mutações na assessoria de imprensa.

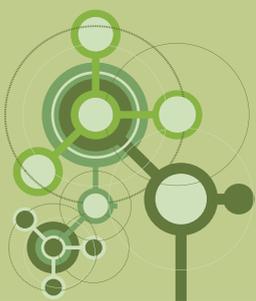
MUTAÇÕES CULTURAIS

A atualidade é marcada, segundo Jesús Martín-Barbero (2022, p. 20), por uma descontinuidade nos modos de vida, que ele chama de mutações culturais. Essa descontinuidade opera principalmente nas temporalidades, nas linguagens e nas institucionalidades, possuindo as tecnicidades como estruturantes da vida social. O autor se inspira nas pesquisas do antropólogo André Leroi-Gourhan para criar esse termo, que se refere à “[...] técnica que forma sistema com todas as outras relações [...]”. Dessa maneira, é possível compreender as tecnicidades como as articulações entre as tecnologias e as culturas, que, por meio do uso social, se apropriam e as modificam, ao mesmo tempo em que são afetadas. Os artefatos abrem condições para novos modos de sentir, ver, ouvir e perceber, chamados por Walter Benjamin (1994) de *sensorium*. A reproduzibilidade das obras de arte por meio da impressão e da fotografia impactou na forma que ele as enxergava, passando a valer mais pela exposição do que pelo culto. Novos valores são construídos, nessa perspectiva, pela relação entre as tecnologias digitais e a vida social.

As mutações culturais embaralham as temporalidades. O passado não é mais necessariamente o que antecede o presente, nem o futuro o que sucede o atual. Há culturas, principalmente as juvenis, que não valorizam memórias, e há memórias que são vivenciadas como fatos presentes na vida, que desestabilizam o presente e tornam visível os destempos, isto é, as contradições entre os diferentes tempos. O futuro pode ser imaginado como uma reconstituição do passado ou encarado como a personificação das incertezas de um mundo instável. O tempo se fragmenta em pedaços que se articulam em várias sequências não lineares. “A história é pensada não como sucessividade linear, mas como ‘combinatória de tempos e sequências, alternância de pausas e retrocessos, antecipação de finais e salto de arrancada” (Martín-Barbero, 2022, p. 21). A reorganização e desorganização do tempo libera as narrativas e a compreensão da realidade de sua submissão ao tempo moderno, sustentado pela ideia de progresso.

As linguagens são construídas a partir das tecnicidades, ou seja, as técnicas e tecnologias articuladas com as relações sociais. Os novos modos de perceber, ver e sentir a realidade centram-se numa sensibilidade principalmente corporal, sonora e imagética. O corpo se tornou referência de identidade, tanto na diferenciação como no pertencimento. O controle e liberdade corporal é um espaço de disputa, principalmente em campos como a publicidade, a moda e a cinematografia. Já a imagem se transformou na principal referência da nova linguagem, substituindo e reconstituindo a escrita tradicional do livro. O culto ao imagético cria valores que rompem com as tradições e valorizam a performance e a visibilidade. O som, principalmente os estilos musicais, não só representam visões de mundo, mas colaboram na construção de comunidades hermenêuticas, como as tribos juvenis.

Há uma crescente descrença nas instituições, especialmente nas políticas, que perderam sua densidade simbólica e estão “[...] lastradas por uma verdadeira incapacidade de representação da diferença no discurso que denuncia a desigualdade” (Martín-Barbero, 2022, p. 28). Sem a confiança nos partidos políticos, nos governos e no Estado, produz-se uma insegurança coletiva, levando a movimentos de descidadanização, ações ilegais para solução de problemas pessoais ou coletivos, e de despolarização, fora dos acordos pacíficos e institucionais (García Canclini, 2020). A escola é uma das instituições que



representa esse descompasso entre o ambiente de insegurança e sensibilidades imagéticas e emocionais e a imposição de uma racionalidade moderna.

Dessa maneira, as entrevistas com os diretores das agências participantes desta pesquisa buscaram refletir com os entrevistados se há transformações nas relações da assessoria de imprensa com as instituições midiáticas, nos relacionamentos com os *news assemblers*, jornalistas dos veículos de comunicação, e na linguagem dos conteúdos produzidos para as organizações que podem, por meio de conteúdo editorial para os assessorados, gerar visibilidade.

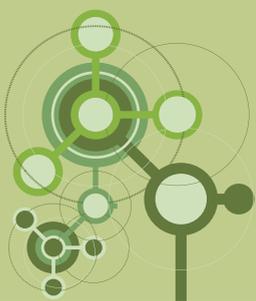
PLATAFORMAS DIGITAIS E MEDIAÇÕES ALGORÍTMICAS

As mutações nas temporalidades, linguagens e instituições são construídas, atualmente, principalmente por meio do uso intenso e quase onipresente das redes digitais, que conectam pessoas, serviços e produtos através de algoritmos, plataformas e *big techs*. A agência das instituições midiáticas, chamadas de *big techs*, empresas de alta tecnologia financiadas pelo capital especulativo – presentes principalmente no Vale do Silício, nos Estados Unidos (Morozov, 2018) –, é um dos elementos fundamentais dessas mutações culturais. As *big techs* construíram plataformas digitais que passaram a concentrar os serviços e conteúdos midiáticos da internet com um modelo de negócios baseado especialmente na extração de dados (Silveira, 2019). Todas as informações possíveis dos usuários, das falas à frequência cardíaca, são captadas pelas coisas conectadas (do celular ao aspirador de pó) e analisadas por meio de programações automatizadas, chamadas de algoritmos, para oferecer uma experiência de uso que gere satisfação, permanência e interação (Zuboff, 2020). O objetivo primeiro, segundo Zuboff (2020), é prever os comportamentos para modulá-los, isto é, direcionar os interesses dos usuários para os dos anunciantes e plataformas, chegando assim à monetarização, que é a geração de lucros. Esse modelo de negócios traz diversos efeitos colaterais, como a criação de bolhas epistêmicas, o fortalecimento dos extremismos políticos e a espetacularização da vida social.

Ignacio Siles, Edgar Gómez-Cruz e Paola Ricaurte (2023) argumentam que há dificuldade de compreender esses efeitos em diferentes realidades, principalmente na latino-americana, marcada por profundas contradições e desigualdades sociais. Por isso eles propõem o estudo das mediações algorítmicas, isto é, o deslocamento do estudo das plataformas para os contextos sociais dos usos e para as apropriações das plataformas, assim como Martín-Barbero (2006) propõe a passagem dos meios às mediações, deslocando o estudo dos meios para os universos socioculturais. Nessa proposta, são elencadas três mediações algorítmicas: a imaginação, as resistências e os entremeios.

A primeira é, como apresenta Freire (1974), diferente dos sonhos, sendo, na verdade, a imaginação das possibilidades de uma ação ou da transformação do mundo. São as negociações de caminhos mundanos, traçados por intuições do pensamento. David Nemer (2021) denomina esse processo de construção de tecnologias mundanas apropriadas a partir das condições dos usuários. A imaginação consiste nas invenções do cotidiano das classes desprivilegiadas, que redesenham e reconfiguram seus recursos precários por meio de táticas para tentar atender suas necessidades, vontades e desejos. A *jugaad* indiana é um exemplo, pois por meio da improvisação criativa adapta a noção neoliberal de inovação à ética das castas. O reparo ou gambiarra em equipamentos danificados para, mesmo precariamente, incluir-se na sociedade com seu uso é outro exemplo que Nemer (2021) encontra na realidade das periferias brasileiras.

As resistências são estratégias de sobrevivência coletiva e pessoal no contexto de escassez e precarização, expressando insatisfação com os produtos da datificação. A apropriação das redes sociais por movimentos feministas, negros e indígenas e a utilização de canais não oficiais (grupo no WhatsApp) de trabalhadores para criticar as condições de labor são exemplos dessa mediação algorítmica. Já os entremeios misturam reprodução e resistência às formas de dominação. São movimentos que buscam resistir, promover mudanças e, ao mesmo tempo, são cúmplices, reproduzem e obedecem aos algoritmos. Um exemplo



são as estratégias de jovens da periferia para compreenderem a política editorial das entregas dos algoritmos das redes sociais, a fim de produzir conteúdo que dê visibilidade a projetos de inclusão e crítica social (Siles; Gómez-Cruz; Ricaurte, 2023).

Essas mediações são afetadas e constroem a nova linguagem, o novo modo de sentir e a descrença nas instituições, traços das mutações culturais (Rincón, 2019). O novo *sensorium* está nos entremeios, pois é, ao mesmo tempo, composto pela imaginação, resistência e negociação. A inovação a partir das precariedades, como a deficitária alfabetização, levam, na linguagem, a construir imagens que substituem palavras, ao uso predominante da oralidade em serviços de mensagens instantâneas e à criação de gramáticas próprias para se comunicar que também servem para manter uma certa privacidade nas mensagens de determinadas tribos, especialmente, juvenis. A negociação pode ser observada nos usos das tecnologias com simultânea submissão e oposição por exemplo, nas tentativas de enquadrar-se nos critérios de entregas de conteúdos dos algoritmos das redes sociais para conseguir uma visibilidade fora da bolha a que os usuários estão submetidos. As mudanças que a assessoria de imprensa sofre em decorrência das mutações culturais nas agências pesquisadas serão analisadas nessas perspectivas de linguagens, *sensorium* e desinstitucionalização, buscando encontrar resistências, imaginação e negociações na relação com as plataformas digitais.

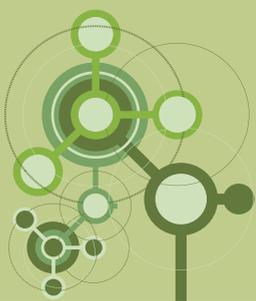
MUTAÇÕES E MEDIAÇÕES ALGORÍTMICAS NAS ASSESSORIAS DE IMPRENSA

Para compreender essas relações de apropriações das plataformas digitais e o impacto das mutações culturais na assessoria de imprensa, foram pesquisadas duas agências de comunicação de Fortaleza, quarta capital com maior população e com o oitavo maior Produto Interno Bruto (PIB) do país, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2022 (IBGE, 2010). Em 31 de novembro de 2023, foi enviado um e-mail para as 17 agências de comunicação que prestam serviços de assessoria de imprensa, localizadas por meio das ferramentas de busca na internet: Google, Bing e Duck. Destas, apenas três deram retorno aceitando participar da pesquisa. Foi possível realizar entrevista semiestruturada com somente dois diretores das agências, por questões de disponibilidade de tempo. As perguntas sobre as mudanças que a assessoria de imprensa vem enfrentando nos últimos 10 anos foram enviadas de forma escrita, no dia 7 de dezembro, pelo serviço de mensagem instantânea WhatsApp. As respostas foram recebidas em áudio nos dias 9 e 10 de dezembro. A partir delas, foram elaboradas outras para obter mais esclarecimentos ou detalhes. Os dados coletados apontam três principais deslocamentos da assessoria de imprensa nessas agências nos últimos 10 anos: instituições midiáticas, relacionamento com produtores de conteúdo e produção de conteúdo para as mídias.

O primeiro entrevistado foi Mauro Costa, da AD2M. Ele se define como jornalista por formação e comunicador por essência. Concluiu a graduação em 1994, quando realizou estágio na redação do *Jornal O Povo* e na Assessoria de Comunicação da Teleceará (empresa estatal de telefonia que operou até 1998), onde foi efetivado e se desligou com o processo de privatização. Posteriormente, trabalhou na assessoria do Instituto Brasil Estados Unidos (Ibeu) e no governo estadual durante a gestão de Tasso Jereissati. Em 1996, montou com outros quatro sócios – entre eles Apolônio Aguiar e Djane Nogueira, que até hoje continuam no negócio – a agência de comunicação AD2M, que se intitula como uma agência de engenharia da comunicação.

A AD2M é reconhecida nacionalmente, sendo premiada quatro vezes como a mais influente do Nordeste no Prêmio Top Mega Brasil de Comunicação Corporativa (2015, 2016, 2018 e 2019) e a segunda mais influente do Brasil em 2018. Em 2020, a AD2M integrou o Top 10 Nacional e o TOP 5 Nordeste do prêmio (Entrevista de Mauro Costa, 2023).

Já o segundo entrevistado é Paulo Junior Pinheiro, que fundou a Caramelo Comunicação em 2009 com outros três sócios, entre eles a design e publicitária Morena Garcia, que continua até hoje na empresa. Ele é especialista em teoria da comunicação,



mestre em comunicação estratégica e professor universitário. Estagiou no *Jornal O Povo* e na ONG Catavento, foi assessor de comunicação de órgãos públicos e realizou trabalhos temporários para agências de comunicação, como a AD2M.

Segundo Mauro Costa, as mudanças sempre existiram. Atualmente, no jornalismo, há alterações no modelo de negócios, antes baseado na venda de exemplares dos impressos e na publicidade difusa, e atualmente com um aumento no jornalismo independente e uma diminuição de profissionais nas redações dos grandes veículos de comunicação.

Hoje fazer assessoria de comunicação é muito mais desafiador. É preciso entender melhor o mundo do seu cliente para fazer chegar a mensagem nos canais corretos, porque, se não, você vai gastar uma energia danada, [...] mas não vai conectar com o público do cliente (Mauro Costa).

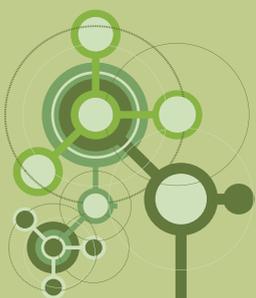
Já Paulo Junior afirma que inicialmente eles estavam muito concentrados no site dos assessorados, nos *houses-organ* e nos jornais de grandes audiências. Atualmente, o foco está nas redes sociais, o que alterou significativamente o que é ser formador de opinião, que não está presente somente nos meios tradicionais. As redes sociais também permitem dimensionar como as pessoas percebem as marcas e os conteúdos por meio das interações. As respostas de ambos convergiram para três temáticas que retratam os impactos das mutações culturais na assessoria de imprensa: gestão de mídias sociais, produção de conteúdo para as redes e relacionamento com influenciadores digitais.

Mídias sociais são plataformas de relacionamento entre usuários que têm perfis e conexões (Recuero, 2009). A partir dos usos, ferramentas, direcionamentos e apropriações, estas adquirem traços específicos, como compartilhamento de imagens (Instagram e Flickr), de informações profissionais (LinkedIn), de notícias, informações pessoais e opiniões (X e Facebook). Além das pessoas físicas, empresas também têm perfis nessas redes digitais, em que podem não só compartilhar informações sobre seus serviços e produtos, mas construir sua marca e imagem pública. A gestão das mídias sociais por uma agência ou um profissional da comunicação objetiva, principalmente, a criação de visibilidade e reputação por meio de ações estratégicas, isto é, planejadas a partir de diagnóstico da organização e dos públicos.

Na AD2M, de acordo com Mauro Costa, há um setor específico com profissionais que vão fazer o acompanhamento, a geração de conteúdo e a publicação de notícias de acordo com as necessidades dos assessorados. O diretor da agência deixa claro que eles não são uma agência de marketing digital com o monitoramento estatístico (Seo), com a implementação de venda online ou de anúncios pagos. A Caramelo Comunicação também adota a mesma postura, conforme Paulo Junior. A atuação nas redes sociais, setor mais recente que surgiu a partir da demanda dos clientes, é exclusiva para a produção e publicação de conteúdo jornalístico, demarcando uma clara fronteira da assessoria de imprensa com a publicidade, o marketing e as relações públicas.

Outra atividade nesse ambiente que Paulo Junior destaca é o gerenciamento de crises por meio de notas oficiais, comunicados, entrevistas e outros formatos dos gêneros jornalísticos. A produção de fotografias, imagens e audiovisual é outra demanda que as redes sociais trazem para as agências. Para isso, eles contam com equipes especializadas e, algumas vezes, terceirizam para outros profissionais. A orientação para a elaboração desses formatos é a qualidade informativa e o interesse público, tradicionais critérios de noticiabilidade do jornalismo. *“É essencial a produção de imagens para as redes sociais, por isso temos de adaptar não só nossas equipes, mas a linguagem do conteúdo para esse ambiente onde a fotografia, o audiovisual e as artes visuais predominam”* (Paulo Junior).

Já o relacionamento entre os assessorados e os seguidores nas redes sociais é realizado ocasionalmente pela Caramelo Comunicação em contratos mais caros, por meio da *“formatação e o compartilhamento de mensagens pré-formatadas e também de mensagens customizadas, em ambientes como o direct e o feed”* (Paulo Junior). Há uma rotina de dois horários de monitoramento e interação com os usuários. Quando esse serviço não é contratado, o assessorado é orientado a criar



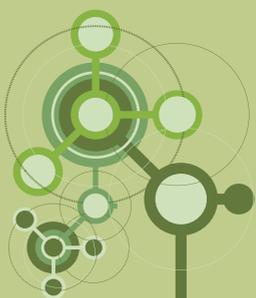
um serviço de atendimento ao consumidor, especializado para as mídias sociais, porque é uma demanda inevitável. Sem a interação com os usuários, os perfis perdem a confiança e a legitimidade.

O termo influenciador digital passou a ser utilizado no Brasil, em 2015, para aglutinar os líderes ou formadores de opinião em diversos tipos de aplicativos de mídia social: *youtubers*, *podcasters*, *instagramers* etc. (Karhawi, 2021). Os precursores foram os blogueiros, que se destacavam e ganhavam grande repercussão, principalmente na década de 2000. A ideia de formador de opinião, na teoria da comunicação, é um conceito oriundo da teoria Two Step Flower of Comunicacion, desenvolvida por Paul Lazarsfeld e Robert Merton na década de 1940, a partir de pesquisas de campo em Charlotte Village e Chapel Hill, nos Estados Unidos, sobre a relação dos meios de comunicação e a política eleitoral, e consolidada por Elihu Katz (Wolf, 1995). Os pesquisadores concluíram que a comunicação ocorre em duas etapas: dos meios de comunicação para os formadores de opinião e dos formadores de opinião para o público mais amplo. Os líderes têm, assim, o papel de filtrar, destacar e influir na leitura das audiências sobre as informações selecionadas pelas mídias, desempenhando a tarefa de um segundo *gatekeeper*. Desse modo, os influenciadores digitais ocupam nas redes sociais essas atribuições. Eles contam com milhares ou até milhões de seguidores em seus perfis e promovem não só acentuadas interações (comentários, curtidas e compartilhamentos), como também repercutem em diversos espaços as informações e opiniões que publicam. Tornaram-se os produtores de conteúdo que incentivam a audiência à permanência nas mídias sociais, que, por sua vez, retroalimenta-os, promovendo entregas orgânicas (isto é, gratuitas) de seus conteúdos.

Apesar de ambos os entrevistados julgarem a relação com os influenciadores como comercial porque poucos trabalham sem cobrar pelas inserções sobre os assessorados, consideram-na indispensável, principalmente pela escassez de editoriais especializadas nos jornais, como moda, beleza, turismo e imobiliária. Segundo Mauro Costa, os influenciadores passaram a ocupar esses espaços. Para não ultrapassar a fronteira da assessoria de imprensa, que tem como pressuposto as publicações editoriais (não pagas), as agências atuam geralmente na curadoria dos influenciadores, escolhendo aqueles com melhor reputação e maior aderência à ação do assessorado. No contato inicial é enviado um *media kite* release, e posteriormente, caso haja interesse do assessorado em anunciar no perfil dos influenciadores, é feito um contrato com publicitários, realizado pela agência ou departamento de publicidade. Nessa relação comercial, há possibilidade de veiculação de conteúdo jornalístico produzido pela assessoria de imprensa.

A partir desse dados coletados neste recorte, pode-se notar os seguintes aspectos das mutações culturais na assessoria de imprensa: as emissoras de rádio, TV e jornais impressos, originados fora do ambiente digital, perdem predominância no papel de *gatekeeper*, indiciando o que Martín-Barbero defende como o declínio da autoridade cognitiva de instituições tradicionais. Isso não significa que os conglomerados midiáticos tradicionais deixaram de fazer parte da construção da agenda dos assuntos debatidos pelos públicos, mas agora disputam espaço com o protagonismo das plataformas das redes sociais digitais, que se tornaram fundamentais na construção de visibilidade e na circulação de informações (Vargas-Hernández; Morales-del-Rio, 2019). Os assessores de imprensa, por isso, desdobram-se na produção de conteúdo para as redações dos veículos jornalísticos e para as redes sociais, incluindo (principalmente) para os perfis dos assessorados. A lógica dos algoritmos de conquista de audiência, permanência e interação ganha prevalência nessa atividade. Na atualidade, a relevância pública e a veracidade agora são agregadas aos critérios para maximizar as métricas de visualização e engajamento das redes sociais.

A formação da opinião pública, imprescindível para a construção da reputação dos assessorados, passa a ter uma nova agência. Não são mais apenas os jornalistas das redações com quem os assessores de imprensa precisam estruturar o relacionamento, como recomenda o *Manual de Assessoria de Imprensa* da Federação Nacional dos Jornalistas ([Fenaj, 2018]). Agora a assessoria de imprensa atua também no planejamento, agregando a curadoria, e na relação com os influenciadores digitais. Além da lógica das plataformas digitais e dos algoritmos, o perfil comercial dos influenciadores deslocam as ações de assessoria de imprensa. Para não extrapolar o *ethos* profissional de jornalistas, os assessores de imprensa buscam construir um relacionamento



baseado no envio de conteúdo informativo qualificado, mesmo que os influenciadores não sejam jornalistas nem possuam canais de informações jornalísticas nas redes sociais. Assim, além do envio de releases (adaptados para serem aproveitados como postagem para redes sociais), vídeos e fotos, ganham relevo o *media kit* (com produtos dos assessorados para avaliação dos influenciadores) e as visitas aos assessorados, que podem, na sede de suas organizações, geralmente instagramáveis, criar conteúdo de imagens. Quando os influenciadores são contratados pelo departamento ou agência de publicidade do assessorado, a assessoria de imprensa pode atuar com a produção dos informes publicitários ou publieditoriais.

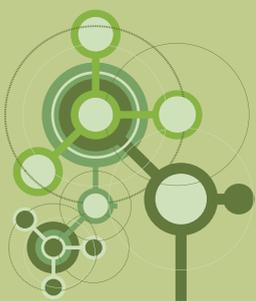
A centralidade das redes sociais digitais nas tecnicidades digitais exige o adensamento da linguagem imagética para circulação de conteúdo (Rincón, 2019). Isso leva as assessorias de imprensa a terem que oferecer serviços de captação, roteirização, edição e publicação de audiovisual e produção e postagem de artes visuais e fotografias. A linguagem jornalística sofre uma reconfiguração para dar centralidade às imagens dos textos. Essa transmidialidade (Orozco, 2006) impõe uma forma de se comunicar atrelada ao conteúdo dos vídeos, fotos e artes visuais. O texto escrito ainda persiste mais relacionado ao conteúdo imagético que circula com fluidez nas redes digitais. Isso não significa um abandono da escrita tradicional, praticada principalmente na elaboração de releases mais aprofundados ou artigos de opinião, mas o predomínio foi, no ambiente digital, deslocado do texto elaborado para e com as imagens.

O novo *sensorium*, nesse ambiente, além do predomínio da linguagem imagética, apresenta a circulação e o relacionamento como principais valores. Não há como integrar-se plenamente nas redes sociais sem buscar a visibilidade por meio do compartilhamento do conteúdo e sem interagir com os demais perfis numa atuação bem mais direcionada aos públicos de interesse. Essa nova cultura de relacionamento se diferencia do que foi historicamente nas relações dos assessores com jornalistas. Agora foi ampliado para públicos, antes atendidos predominantemente por relações públicas, como consumidores que interagem nas redes sociais; líderes de opiniões, que agora se personificam nos influenciadores digitais e outras organizações, por meio, por exemplo, de publicações em parceria. Por mais que alguns desses serviços sejam eventualmente prestados pelas agências pesquisadas, ambos os diretores reconhecem como indispensáveis e orientam os assessorados a criarem equipes de atendimento digital aos clientes nos ambientes digitais e buscarem parcerias com outras organizações e influenciadores digitais.

As mediações algorítmicas revelam apropriações inovadoras, críticas e negociadas. A criação de uma forma de atuação distinta da assessoria de imprensa nas mídias sociais por ambas as agências, com a produção de conteúdo jornalístico diferenciando-se das relações públicas e publicidade, mesmo em ações que tradicionalmente são desses campos (como relações institucionais, conteúdo publicitário e criação de artes visuais), caracteriza a imaginação nesse processo. A resistência se revela em situações como a recusa das assessorias pesquisadas de realizar agenciamento de contrato com os influenciadores. Essas apropriações estão também nos entremeios. Há uma negociação que, ao mesmo tempo, submete-se ao *ethos* do ambiente e busca alterar as relações que predominam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mutações culturais se caracterizam por descontinuidade nos modos de vida, impactados pelo adensamento das tecnicidades, isto é, pela quase onipresença das tecnologias digitais nas vidas das pessoas. O uso acaba por alterar aspectos das relações sociais e culturais da sociedade. A temporalidade se fragmenta, as linguagens rompem com o domínio da escrita e as instituições são rejeitadas. Há nesse processo intencionalidade de empresas de alta tecnologia, conhecidas como *big techs*, que buscam, por meio de suas plataformas operadas por algoritmos, modular os comportamentos dos usuários, direcionando-os para maior permanência e interação nesse ambiente digital e consumo dos produtos anunciados. No entanto, há também apropriações, denominadas de mediações algorítmicas, que, por meio da ação dos usuários a partir da imaginação, resistência e entremeios, redesenham as tecnologias.



A assessoria de imprensa constitui a atuação dos jornalistas na comunicação das organizações. Caracteriza-se pela produção de conteúdo atual de relevância pública para dar visibilidade e criar reputação para os assessorados. Esta pesquisa conclui, a partir dos dados coletados, que as mutações culturais impactam nas atividades das assessorias pesquisadas, principalmente em decorrência do novo ambiente de atuação com sua lógica própria, as redes sociais digitais, pelo predomínio da linguagem imagética no conteúdo produzido para os assessorados e pelos novos atores os influenciadores digitais. O relacionamento com públicos de interesse do assessorado e a circulação espontânea de conteúdo jornalístico transmidiático em diversos perfis passa a ser uma das principais estratégias da assessoria de imprensa. Há deslocamentos para manter o *ethos* jornalístico da atividade, não agenciando contratos publicitários e buscando a qualidade informativa das produções, inclusive audiovisuais e imagéticas. Há uma mútua afetação entre assessorias de imprensa nesse processo de adensamento das tecnicidades.

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Walter. *Obras escolhidas*. São Paulo: Brasiliense, 1994. 1v.

DUARTE, Jorge (Org.). *Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia: teoria e técnica*. São Paulo: Atlas, 2018.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTA (FENAJ). *Manual dos jornalistas em assessoria de comunicação*. Brasília, DF: Fenaj, 2002.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. *Ciudadanos reemplazados por algoritmos*. Bielefeld: Bielefeld University Press, 2020.

HOHFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera Veiga (Orgs.). *Teorias da comunicação: conceitos, escolas e tendências*. Petrópolis: Vozes, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Brasileiro de 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

KARHAWI, Issaaf. Crises geradas por influenciadores digitais: propostas para prevenção e gestão de crises. *Organicom*, São Paulo, Brasil, v. 18, n. 35, p. 45-59, 2021. doi: 10.11606/issn.2238-2593.organicom.2021.172213

MARTÍN-BARBERO, Jesús. *Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2006.

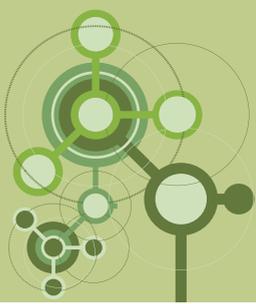
MARTÍN-BARBERO, Jesús. *Jovens entre o palimpsesto e o hipertexto*. São Paulo: Senac, 2022.

MOROZOV, Evgeny. *Big Tech: a ascensão dos dados e a morte da política*. São Paulo: Ubu, 2018.

NEMER, David. *Tecnologia do oprimido: desigualdade e o mundano digital nas favelas do Brasil*. São Paulo: Cortês, 2021.

OROZCO, Guillermo. Comunicación social y cambio tecnológico: un escenario de múltiples desordenamientos. In: *Comunicación, universidad y sociedad del conocimiento: actas del IV Congreso Internacional*. Salamanca: Universidade Pontifica de Salamanca, 2006. p. 149-164.

RECUERO, Raquel. *Redes sociais na internet*. Porto Alegre: Sulina, 2009.



RINCÓN, Omar. Mapa insomne. In: RINCÓN, Omar (Ed.); JACKS, Nilda; SCHMITZ, Daniela; WOTTRICH, Laura (Orgs). *Un nuevo mapa para investigar la mutación cultural: diálogo con la propuesta de Jesús Martín-Barbero*. Quito: Ciespal, 2019.

SILES, Ignacio; GÓMEZ-CRUZ; RICAURTE, Paola. Toward a popular theory of algorithms. *Popular Communication*, Philadelphia, v. 21, n. 1, 2023.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. *Democracia e os códigos invisíveis: como os algoritmos estão modulando comportamentos e escolhas políticas*. São Paulo: Edições SESC-SP, 2019.

TRAQUINA, Nelson. *Teorias do jornalismo: porque as notícias são como são*. Santa Catarina: Insular, 2004. v. 1.

VARGAS-HERNÁNDEZ, José G.; MORALES-DEL-RIO, Cecilia. Redes sociais nas organizações. *Organicom*, São Paulo, v. 16, n. 30, p. 43-50, 2019. doi: <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2019.151755>

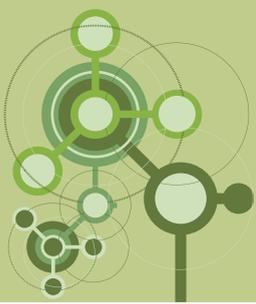
WOLF, Mauro. *Teorias da comunicação*. Lisboa: Editorial Presença, 1995.

ZUBOFF, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

Artigo recebido em 15.01.2024 e aprovado em 28.08.2024

RESENHA





Kleber Carrilho

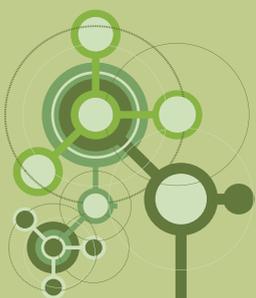
Faça política! Conversas sobre liderança, estratégia e comunicação

SGTR, 2021



Vânia Penafieri

- Doutora e Mestre em Comunicação e Semiótica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP);
- Especialista em Comunicação e Marketing e graduada em Relações Públicas, ambos pela Faculdade Cásper Líbero;
- Psicanalista pelo Núcleo Brasileiro de Psicanálise;
- Professora nos Cursos de Jornalismo e de Publicidade e Propaganda da PUC-SP, lecionando as disciplinas/Unidades Curriculares de Midia Lab Consumo e Pesquisa de Mercado e Comunicação;
- E-mail: vpnafieri@gmail.com



Somos política!

We are political!

¡Somos políticos!

Fazer ou viver política? Essa questão, mais que um aparente dilema filosófico, é um ponto do dia a dia, cada vez mais comumente. Em todas as interações, questões ligadas à política – e pode-se referir a todo o tipo de política, mas ainda de modo mais forte à política eleitoral – estão presentes, mesmo que possam manter-se em silêncio. Nos últimos anos, o debate tem ocupado lugar de destaque nas vidas de pessoas que até há pouco não se sentiam atraídas por essa temática.

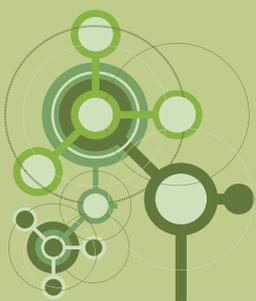
No mundo inteiro, de forma geral, e no Brasil, de modo particular, a política ganhou destaque e um certo nível de simplificação, deixando de ser um assunto tido, por alguns, como desinteressante ou até desagradável, e, por outros, como demasiado complexo, para orbitar os espaços comuns. Como tudo que se transforma, traz riscos. O risco foi o de todos passarem a se sentir obrigados a ter opiniões, a precisar expressar conhecimento, mesmo sobre o desconhecido. A política ganhou, assim, ares de torcida, com bandeiras, cores e demais símbolos sendo ostentados como elemento de guerra.

A chamada polarização, fruto de uma bem engendrada estratégia de comunicação muito pautada em fake news e discursos de ódio, mostrou a que veio. Qual disputa de Parintins, as cores e os sabores (ou dissabores) de partidos, candidatos e, acima de tudo, de “ideologias” foram para os coliseus – em especial os digitais – para definirem qual (já que somente um) deveria sobreviver.

O Prof. Kleber Carrilho nos convida, com a sua obra “Faça política!” a refletir sobre o político que habita cada um de nós. E que sempre habitou a vida de todos. Em dez capítulos, o livro nos permite pensar o que é necessário para se enveredar de forma racional no campo da comunicação política. Alguns pontos saltam do texto: o primeiro é a necessidade de se desmitificar a política e entendê-la como algo natural, parte da história da humanidade e, em um olhar mais atento, também componente da história de cada pessoa. Outro aspecto destacado na obra é que não se faz política sem um cuidadoso construir de caminho, por meio de estratégias, que só podem se consolidar diante de fundamentação, ou seja, de profundo estudo acerca dos diversos elementos que compõem o processo.

“Faça política!” pode ser utilizado como um livro de cabeceira para quem deseja se enveredar na experiência de uma carreira política. As orientações permitem que se entenda o rol de etapas necessárias à construção de uma proposta fundamentada que possa dialogar com os públicos essenciais. Também pode ser um passo a passo para aqueles que ensejam ou já trilham uma carreira como assessores em campanhas eleitorais.

O livro é mesmo um guia para se fazer não apenas uma campanha – para os mais diversos cargos –, mas um processo de construção de comunicação política, considerando aspectos como a preparação para a liderança, o reconhecimento de características dos públicos, a necessidade de um projeto político que construa identidade e aspectos das etapas para uma comunicação efetiva e eficaz, a curto, médio e longo prazos.

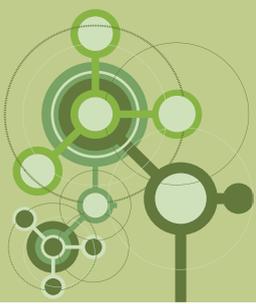


Produzido em um momento sensível do país (2021), a obra não se ampara em discursos ideológicos, mas, acima de tudo, em aspectos técnicos. A política é elemento fundante de qualquer sociedade e, após terem se erguido e consolidado frentes antidemocráticas, movimentos populistas e de intolerância no Brasil – e em diversas outras partes do mundo – estudar e compreender a importância da política, em lugar de estigmatizá-la, pode ajudar a melhorar a compreensão de que toda sociedade é formada por pessoas que fazem e vivem política.

REFERÊNCIAS

CARRILHO, Kleber. *Faça política!* conversas sobre liderança, estratégia e comunicação. São Paulo: SGTR, 2021.

Texto recebido em 28.01.2024 e aprovado em 12.07.2024



Pollyana Ferrari

Descolonizar pelo afeto

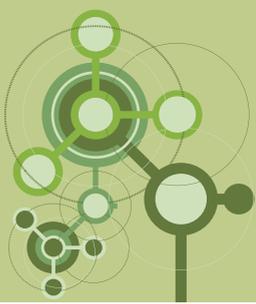
Editora Veríssima, 2023

141 páginas



Marcelo Damasceno

- Doutorando e Mestre em Comunicação Social do Programa de Pós-Graduação da Universidade Metodista de São Paulo (PósCom UMESP);
- Pós-Graduado em Ciência Política Contemporânea pela Fundação Escola de Sociologia do Estado de São Paulo (FESPSP) e em Poder Legislativo e Democracia no Brasil pela Escola do Parlamento da Câmara de São Paulo;
- Especialista em Marketing Branding, Comunicação Estratégica pela Universidade Anhanguera;
- Graduado em Jornalismo pela Universidade Nove de Julho. Pesquisador no Jornalismo Humanitário & Media Interventions (HumanizaCom) e Semio Humanitas.
- Professor da Anhanguera;
- Servidor público na Câmara Municipal de Itapevi
- E-mail: mdamasceno82@hotmail.com



Descolonizar pelo afeto é um caminho possível no ambiente digital

Decolonizing through affection is a possible path in the digital environment

Descolonizar a través del afecto es un camino posible en el entorno digital

A trajetória da jornalista, professora e doutora em comunicação social Pollyana Ferrari, em sua escrita sobre internet, sites de mídias sociais e relacionamento digital, pode ser comparada ao “fio de Ariadne”. Uma metáfora que, no caso das obras da autora, nos chama a atenção para o uso consciente das tecnologias da informação e da comunicação (TICs) no cotidiano.

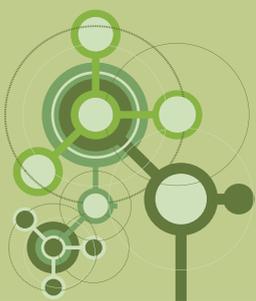
O trabalho intitulado *O resgate da presença no combate à desinformação* aborda temas como educação midiática, direitos humanos e resgate da humanidade. E a obra *Como sair das bolhas* traz a ótica do jornalismo e das redes sociais, a propagação de notícias falsas exacerbada pelo hábito das pessoas de criarem personas que, muitas vezes, não refletem a realidade, pelo vício em dispositivos móveis e redes sociais, e pela escassez de tempo que reservam para se desconectar, refletir e questionar. Outro tema abordado inclui *big data* e fake news, que discute a delicada relação entre a sociedade e a notícia na web 2.0, que possibilitou a construção de universos midiáticos e de produção de conteúdo. Já o livro *A força da mídia social: interface e linguagem jornalística no ambiente digital* apresenta a mudança da sociedade e o papel da comunicação nesse cambiamento; entre outros textos e livros.

Pollyana tem uma linha de pesquisa de visível conexão, como um fio que nos conduz a refletir sobre importantes dilemas sociais ocasionados pelo uso da internet. Esse fio nos conecta não apenas ao livro *Descolonizar pelo afeto*, mas a memórias (ensinamentos) que podem colaborar com o crescimento individual e coletivo de todo indivíduo em tempos de interação digital.

Nessa obra, a autora dedica-se a enfrentar o ambiente desinformacional digital por meio da educação midiática, do resgate de valores e do questionamento da imposição de padrões de gênero. Pollyana também explora os impactos nas relações humanas e como esses se conectam à teoria da descolonização para ressignificar pensamentos e práticas que reprimem direitos, participação e ocupação de espaços por diferentes segmentos da sociedade.

Alguns dos principais temas tratados no livro incluem: a valorização do cuidado afetivo desde os primeiros momentos da vida; a influência do afeto na formação de identidade e na construção de relações sociais saudáveis; a relação entre afeto e descolonização, destacando como o cuidado e o respeito mútuo podem romper com estruturas coloniais; a importância de reconhecimento, respeito, compromisso e confiança nas relações interpessoais; o papel do afeto na promoção de bem-estar social e democrático; a crítica à infodemia e a busca pela presença autêntica em um mundo digitalmente conectado; e reflexões sobre a comunicação de massa, a internet e as redes sociais, e como esses meios impactam as relações humanas.

Essas temáticas convergem para uma reflexão sobre a importância do afeto como elemento fundamental para a construção de uma sociedade mais justa, empática e descolonizada, e se fazem presentes nas três partes e sete capítulos do livro.



Mostra-se que a busca por afeto visa tornar o planeta inclusivo para todos, e não apenas para alguns privilegiados pela renda e/ou pela cor da pele, o que só é alcançável pela via do acesso à informação e pela educação midiática.

A junção desses elementos – informação, afeto e educação – é colocada como um caminho para descolonizar as relações nos ambientes físico e online, na intenção de abraçar ambivalências e fazer uma releitura histórica de toda a colonização, agora contada pelo olhar do oprimido e não apenas do opressor. Trata-se de um meio que ensine as pessoas a enxergar e assimilar o diferente, seja na arte, na religião ou nos hábitos sociais.

Afinal, como diz a autora, quem determinou que “menino usa azul e menina usa rosa? Quem disse que cores definem um gênero?”. Falsos ensinamentos compartilhados por gerações reforçam os discursos de ódio, o racismo e a proliferação de desinformação (fake news) no ambiente digital, como uma infodemia odiosa que se alastra no século XXI.

Num contexto em que a humanidade desfruta de acesso expandido à informação e da possibilidade de checagem de fatos, proporcionados pelas TICs, ainda é notório o não reconhecimento a direitos socioculturais de algumas pessoas, que reflete uma realidade remanescente de tempos em que o acesso à informação era restrito a pequenos grupos.

Isso nos submete, em algum grau, à repetição de padrões comportamentais compartilhados por meio das TICs, muitas vezes sem checagem, por pessoas de diferentes classes sociais. Algo que Pollyana chama no livro de “o saber enlatado que repetimos sem nem entender o que estamos repetindo não tem levado a melhores resultados” (Ferrari, 2023, p. 16).

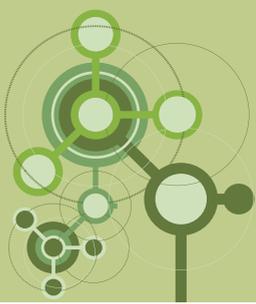
Quando ela relata que não leva “a melhores resultados”, é possível contextualizar com trabalhos anteriores da autora, como no “fio de Ariadne”, que abordam o uso das TICs como meio para proliferação do discurso de ódio e a disseminação de desinformação, com potencial de distanciar pessoas na malha social. Reforça assim a necessidade da adoção de práticas voltadas à informação e à educação midiática, além do resgate de valores para que as pessoas possam interagir de forma mais consciente com o acesso à internet.

A partir das histórias relatadas no livro, a autora sustenta a necessidade de uma descolonização digital, na intenção de manejar atuais práticas culturais com face nas vivências (experiências) que antecedem as atuais relações híbridas, tendo como base lições há tempos experimentadas, ou seja, “um mergulho memorialístico e poético com poemas, músicas, objetos concretos como máquinas de escrever, muitos diálogos e presença aguçada” (Ferrari, 2023, p. 19).

Um arcabouço com possibilidade de despertar lembranças esquecidas pelas pessoas, e que, de alguma forma, pode contribuir para melhorar as relações na atual velocidade do cotidiano, num cenário em que as relações são cada vez mais baseadas na instantaneidade: nos lembretes deixados em assistentes virtuais – como Alexa, Siri, Google Assistente, entre outros –, na ansiedade por respostas e curtidas (ou a falta delas) em postagens nas redes sociais etc.

Atos capazes de aprisionar as pessoas em bolhas e de desconectá-las dos dilemas sociais, com o acesso facilitado à informação, poderiam ter sido extintos ou pouco difundidos no ambiente digital. No entanto, ainda estão presentes, como o ódio ao outro, o desprezo pelos pobres ou negros, a homofobia, a falta de reconhecimento dos povos indígenas, a xenofobia, os ataques à democracia e a desvalorização do conhecimento científico. Essa última foi experimentada com mais intensidade durante a pandemia de covid-19 (2020/2021), quando a desinformação fez com que uma parcela da população mundial não acreditasse em métodos científicos de combate ao vírus (Massarani *et al.*, 2021).

Pollyana aponta problemas originados pelo uso massivo da tecnologia sem uma abordagem crítica, política e afetiva, transformando-a em uma ferramenta capaz de estimular verdadeiras massas de manobra a serviço dos desejos escusos de



peças ou grupos que alimentam os sites de mídias sociais com desinformação e discurso de ódio. Desse modo terraplanismo, eurocentrismo, "cidadão de bem", "família tradicional", entre outros temas e termos compartilhados diariamente na internet, são encarados como verdades absolutas.

Uma série de problemas que, para a autora, representa riscos sociais, políticos e econômicos no consumo e produção de informação em diferentes localidades. Esses desafios precisam ser enfrentados também a partir do afeto, que desempenha papel crucial na formação social das pessoas, como meio de reflexão sobre discursos de ódio e desinformação. Um saber capaz de resgatar a importância de reconhecer o valor do outro nas relações, evitando, por exemplo, demissões em massa via reuniões remotas ou por suspensão de logins, como vemos na citação abaixo:

No Twitter, demitiram funcionários simplesmente suspendendo acessos, como se as pessoas fossem *bots*. Recebemos apenas uma mensagem padrão, hoje pela manhã, dizendo que nossos acessos estavam suspensos. (Ferrari, 2023, p. 25)

Ocorridos como o mencionado nos fazem lembrar de anúncios antigos de emprego, nos quais se exigia "boa aparência" como requisito para concorrer à vaga, formação em determinada instituição de ensino, definição de sexo, raça, idade, origem, estado civil, comprovação de gravidez ou esterilização. Exigências antigas que foram proibidas a partir do debate social, que também considerou o afeto às pessoas, e ocorreu no mesmo período da expansão da internet e da popularização das redes sociais no Brasil. Um exemplo de que o debate social se faz necessário para suplantar falsas realidades impostas por uma parcela da sociedade.

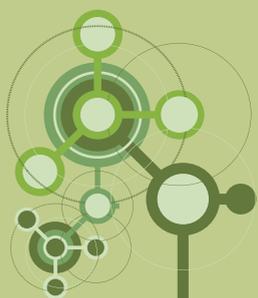
A atividade experiencial originou em proibição legal de tais exigências, mesmas experiências que podem ser revisitadas para combater o discurso de ódio existente nas redes e fazer com que as pessoas resgatem o senso de humanidade para escapar das bolhas e conscientizar outras pessoas a partir do afeto e da educação midiática. E, assim, não ficar suscetíveis aos algoritmos que manipulam nossos medos, desejos e crenças, e não encarar demissões em massas ou por bloqueio de login como o que ocorre nos tempos atuais.

A autora não prega a saída das redes para ocupar os espaços públicos, mas um abraço ao próximo nessa relação digital que se reflete no ambiente físico, em que se possa exercitar o respeito à diversidade étnica, cultural, religiosa e política entre diferentes, pois o diferente não é algo para ser combatido, e sim respeitado. Para isso, Pollyana reforça o histórico relacional da humanidade para sobreviver em sociedade, ou seja, "a hipótese do ser narciso, que sozinho se basta, é romantizada. Não se sustenta. A vida acontece no coletivo" (Ferrari, 2023, p. 31).

A história nos mostra que é na coletividade que tudo ocorre. Uma coletividade viva em trocas culturais, o que é perceptível em qualquer localidade do mundo, seja na forma de música, gastronomia, idioma ou vestimenta para conectar pessoas e possibilitar trocas culturais sem o ódio, o rancor e a violência disseminados pelas mídias sociais.

A convivência convida à apreciação e valorização de diversas manifestações culturais, reconhecendo a importância da diversidade e do intercâmbio cultural para enriquecer a experiência de vida e promover compreensão entre povos. A empatia e a compreensão mútua entre diferentes culturas são caminhos viáveis para a construção de uma sociedade descolonizada e harmônica para combater as opressões, não apenas contra o racismo, mas também o sexismo e sistemas de exploração de classe.

Dessa forma, a proposta do livro concentra-se na promoção do diálogo intercultural, incentivando espaços de interação entre diferentes culturas com base no afeto, visando respeito mútuo. Destaca-se a educação para a empatia, enfatizando programas educacionais que valorizam a empatia, o respeito pelas diferenças e a importância da descolonização afetiva nas



relações sociais, valorizando narrativas diversas e promovendo representatividade e inclusão cultural para a desconstrução de falsos padrões.

Apesar de ainda haver perguntas sobre a importância de debater este tema, o livro propõe uma nova trilha ao combinar práticas que possam auxiliar a sociedade a interpretar, interagir e criar conteúdo a partir do que encontram nas redes sociais, e assim romper com as imposições algorítmicas que contribuem para a disseminação de narrativas prejudiciais à convivência política e social harmoniosa.

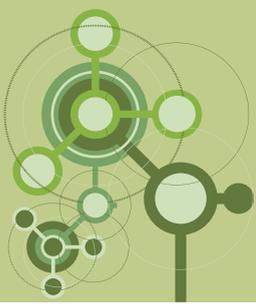
Essas são algumas das principais ideias e temas abordados no livro *Descolonizar pelo Afeto*.

REFERÊNCIAS

FERRARI, Pollyana. *Descolonizar pelo afeto*. São Paulo: Veríssimo, 2023.

MASSARANI, Luisa Medeiros; BROTAS, Antonio Marcos Pereira; COSTA, Márcia Cristina Rocha; NEVES, Luiz Felipe Fernandes. Vacinas contra a covid-19 e o combate à desinformação na cobertura da Folha de S. Paulo. *Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos*, São Leopoldo, v.23, n.2, p.29-43, 2021. doi: <https://doi.org/10.4013/fem.2021.232.03>.

Texto recebido em 27.04.2024 e aprovado em 12.07.2024



Grazielle Albuquerque

Da lei aos desejos: o agendamento estratégico do STF

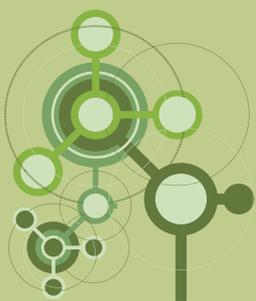
Editora Amanuense, 2023

204 páginas



Cláudia Lemos

- Doutora em Literatura Comparada, mestre em Teoria da Literatura e jornalista formada pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG);
- Professora no Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Centro de Formação da Câmara dos Deputados;
- E-mail: claudiarflemos@gmail.com



Agendamento estratégico: política, justiça e comunicação no STF

Strategic scheduling: politics, justice and communication in the Supreme Court

Programación estratégica: política, justicia y comunicación en el Tribunal Supremo

Foi longe o tempo em que juiz falava apenas nos autos. Se não todos, ao menos uma parcela significativa dos juízes brasileiros, especialmente no Supremo Tribunal Federal (STF), optou nos últimos anos por ter uma voz na arena pública, para além dos documentos.

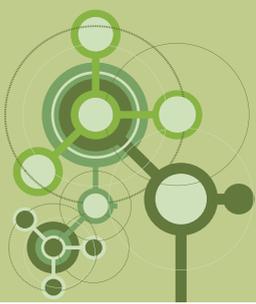
A mudança se deu porque no mundo de hoje nada mais acontece à vista de poucos. Ao contrário, tudo é mediatizado, mediado, exigindo de todos uma atuação profissional na comunicação. Esse é o tema de *Da lei aos desejos: o agendamento estratégico do STF*. A obra é uma versão atualizada da tese de doutoramento em ciência política defendida por Grazielle Albuquerque, na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Conserva da pesquisa a fundamentação, traduzida para uma linguagem menos rígida, mais sintética. A história bem contada, os quadros e gráficos elaborados e um belo projeto gráfico se juntam para facilitar a leitura.

O embasamento na confluência entre direito, política e comunicação é iluminador. A autora trata o STF como um ator político e argumenta que o Tribunal buscou estrategicamente agendar a mídia e o debate público à medida que seu papel foi ampliado. O conceito de agendamento, conhecido no campo da comunicação (Martino, 2014), é complementado pelo modelo estratégico buscado nos estudos de behaviorismo judicial (Epstein; Jacobi, 2010).

Para demonstrar seu argumento, Grazielle rememora a ampliação das competências do Tribunal efetuada pela legislação desde a Constituição de 1988 até a Reforma do Judiciário, em 2004. Paralelamente, comprova o aumento do interesse da mídia pelo STF por meio do número crescente de profissionais lotados no comitê de imprensa, mesmo quando as redações tendiam a reduzir pessoal e extinguir comitês em outros órgãos públicos de Brasília. No STF, a poucos jornais de alcance nacional, passaram a se juntar repórteres de sites noticiosos, de canais de televisão e de veículos especializados, como o *Consultor Jurídico*.

Ao mesmo tempo, o livro demonstra a mudança na atenção do Tribunal à comunicação pelo crescimento do número de profissionais lotados na assessoria de imprensa e nos veículos próprios, a TV e a Rádio Justiça, criadas respectivamente em 2002 e 2004. Eram três pessoas em 1988, um jornalista e dois servidores encarregados da clípage, trabalhando na mesma sala que os jornalistas da mídia. Em 1995 já eram dez profissionais, 15 em 1998, 27 em 2000 e 80 em 2004.

Não se trata só de números. O crescimento da área de comunicação do STF veio acompanhado pelo estabelecimento de rotinas que facilitavam a cobertura da imprensa e pela criação de uma cultura de maior abertura por parte dos ministros. O livro cita detalhes como a instalação, em 1995, de caixas de som que permitiam aos repórteres acompanhar, da sala do



comitê de imprensa, as sessões do Plenário, e a intensificação da publicação de notícias no site do Tribunal a partir de 2001, facilitando a cobertura de veículos que não contavam com setoristas no STF.

Para nomear essa maneira de atuar, Grazielle adota o conceito de política de comunicação de Wilson Bueno (2013), que considera não só documentos com diretrizes formais, mas também a cultura da organização. Entrevistas com jornalistas da imprensa e com profissionais da área de comunicação permitem reconstituir a evolução dessa política e configuram um registro histórico relevante.

Os depoimentos permitem à autora elaborar o que o livro traz de mais significativo do ponto de vista da comunicação: mostrar a evolução da relação do STF com a imprensa e com a opinião pública não como simples reflexo dos fatos políticos e jurídicos, mas como a construção de uma dinâmica comunicacional envolvendo diferentes atores em contextos que mudaram ao longo dos anos.

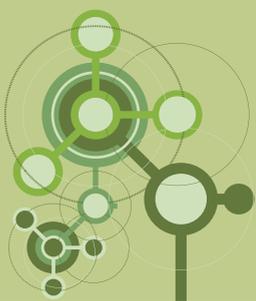
Para mostrar esse contexto, o livro não só acompanha a alteração das competências do STF, mas também recupera a evolução da comunicação nas instituições públicas no Brasil de maneira breve e precisa. Traz os dados de Chaparro (2011) para descrever o modelo adotado no período do regime militar, e recorre a Sant'Anna (2005) para relatar o surgimento das "mídias das fontes" na virada para o século 21, chegando à concepção atual de comunicação pública na perspectiva da transparência e do estímulo ao diálogo próprias da democracia.

A pesquisa divide a nova dinâmica comunicacional intensificada que o STF estabelece em duas fases principais, que têm como marcos, ou *turning points* (pontos de virada), como a autora chama, o impeachment do presidente Fernando Collor de Mello (1992) e a Reforma do Judiciário (2004). A primeira etapa, ao longo dos anos 1990, é a abertura do Tribunal, quando os ministros "começam a falar", e quando se adotam práticas jornalísticas. Na segunda etapa, correspondente aos anos 2000, o conceito de jornalismo dá lugar à ideia de comunicação, que inclui a intenção de falar diretamente a um público amplo, por meio de iniciativas como a TV Justiça.

A opção metodológica pelas entrevistas provavelmente favoreceu outra característica do livro. Ao falar de contextos que oferecem constrangimentos e oportunidades à atuação do STF, de leis e de estratégias políticas e comunicacionais, com análises de longo prazo, a autora não deixa de lado o papel dos indivíduos.

Aparecem em primeiro plano dois assessores, responsáveis por mudanças que traduziram as visões dos presidentes que os escolheram, além de imprimirem marcas próprias de suas trajetórias e estilos. Em 1995, o ministro Sepúlveda Pertence nomeou o jornalista Irineu Tamanini para chefiar a assessoria de imprensa. Tendo a experiência de coordenar a comunicação do Tribunal Superior Eleitoral em 1989, nas primeiras eleições diretas para presidente da República depois da redemocratização, Tamanini iniciou a profissionalização do setor no STF no biênio 1995-1997, guiado pela ideia de que o STF deveria se abrir para a imprensa.

Já em 2001, o ministro Marco Aurélio convidou o publicitário Renato Parente para chefiar a assessoria de comunicação. Parente era servidor de carreira e coordenava a comunicação do Tribunal Regional do Trabalho em São Paulo quando estourou, em 1998, o escândalo do desvio de recursos na construção do fórum trabalhista pelo desembargador Nicolau dos Santos Neto. A crise foi um dos estopins para a CPI do Judiciário que, em 1999, gerou um dos picos da cobertura sobre o STF. No Supremo, a gestão de Parente, que durou até 2004, incluindo o mandato do ministro Maurício Corrêa, avançou na profissionalização da comunicação, orientando-se pela visão de que era necessário prestar contas por meio da imprensa e para além dela, dirigindo-se diretamente à sociedade.



Ainda que dê destaque ao papel dos presidentes e dos chefes da assessoria, a autora ressalva que as estratégias estão mais ligadas à relação da instituição com o contexto do que às pessoas. Observa, ainda, que, uma vez introduzidas, novas práticas acabam por se institucionalizar e dificilmente são alteradas até que uma nova demanda impulsione sua substituição. Como exemplo, ela cita a transmissão de sessões pela TV Justiça, iniciada em 2002. Apesar de ter sido uma iniciativa do ministro Marco Aurélio e de ter sido alvo de críticas desde o começo, a transmissão se consolidou de tal forma que é difícil imaginar que deixe de ser feita.

A autora conclui que o crescente poder político conferido ao Supremo Tribunal Federal pela legislação impulsionou o aprendizado sobre como se colocar na arena pública. O resultado foi uma estratégia ativa de agendamento, que alterou, ao longo dos anos, a dinâmica comunicacional entre uma assessoria cada vez mais profissionalizada e veículos de comunicação mais interessados na cobertura da instituição.

Como deixa explícito no livro, Grazielle Albuquerque foi motivada a fazer a pesquisa por sua experiência pessoal e profissional. Foi um bom impulso. Combinado com a formação em jornalismo, direito e comunicação, permitiu elaborar uma interpretação valiosa não só para quem se interessa pela comunicação da Justiça, mas das instituições de modo geral. Se diz respeito especialmente aos órgãos públicos, vale para compreender a dinâmica comunicacional de quaisquer organizações em sua relação com o contexto externo a elas.

Devo registrar que fui uma das entrevistadas na pesquisa, por haver trabalhado no STF entre 2001 e 2003. Ter participado da história que é contada torna a leitura do livro de Grazielle Albuquerque ainda mais preciosa, uma vez que a obra joga luz sobre o que foi vivido.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Graziela. *Da lei aos desejos: o agendamento estratégico do STF*. [S.l.]: Amanuense Livros, 2023.

BUENO, Wilson. *Política de comunicação do IFSC*. Florianópolis: IFSC, 2013.

CHAPARRO, Manuel Carlos. Cem anos de assessoria de imprensa. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia: teoria e técnica*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 33-51.

EPSTEIN, Lee; JACOBI, Tonja. The strategic analysis of judicial decisions. *Annual Review of Law and Social Science*, [s. l.], v.6 p.341-358, 2010. doi:<https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-102209-152921>

MARTINO, Luís Mauro Sá. *Teoria da comunicação: ideias, conceitos e métodos*. Petrópolis: Vozes, 2014.

SANT'ANNA, Francisco. *Mídia das fontes: o difusor do jornalismo corporativo*. [S. l.]: Biblioteca Online de Ciências da Comunicação, 2005. Disponível em: <https://arquivo.bocc.ubi.pt/pag/santanna-francisco-midia-fontes.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2024.