

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

WAGNER LUIZ TAQUES DA ROCHA

**Comunica SP: Desafios para o desenvolvimento de um plano de comunicação
pública da Prefeitura de São Paulo**

São Paulo

2019

WAGNER LUIZ TAQUES DA ROCHA

Comunica SP: Desafios para o desenvolvimento de um plano de comunicação pública da Prefeitura de São Paulo

Versão corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 02 de abril de 2019. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011

Área de concentração:

Análise de Políticas Públicas

Orientador:

Prof. Dr. Martin Jayo.

São Paulo

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

CRB 8 - 4936

Rocha, Wagner Luiz Taques da

Comunica SP: desafios para o desenvolvimento de um plano de comunicação pública da Prefeitura de São Paulo / Wagner Luiz Taques da Rocha ; orientador, Martin Jayo. – 2019

146 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.
Versão corrigida

1. Políticas públicas - São Paulo (SP). 2. Comunicação pública - São Paulo (SP). 3. Comunicação digital - São Paulo (SP). 4. Mídias sociais. 5. Administração municipal - São Paulo (SP). I. Jayo, Martin, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 320.60981611

Nome: ROCHA, Wagner Luiz Taques da.

Título: Comunica SP: Desafios para o desenvolvimento de um plano de comunicação pública da Prefeitura de São Paulo

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de concentração:
Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: 02/04/2019

Banca Examinadora

Prof. Dr. José Carlos Vaz

Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Profa. Dra. Elizabeth Nicolau Saad Corrêa

Universidade de São Paulo. Escola de Comunicações e Artes

Profa. Dra. Maria Alexandra Viegas Cortez da Cunha

Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo

A todos aqueles que trabalham incansavelmente em prol de uma gestão pública cada vez mais inovadora, democrática e participativa.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força de sua graça em permitir que eu fosse capaz de obter êxito em mais uma etapa da minha vida e por ter colocado à minha disposição pessoas tão abençoadas no meu caminho.

À minha família, pela base educacional, incentivos na minha trajetória acadêmica e profissional e pelos inúmeros apoios de toda natureza.

A todos os amigos e amigas pela paciência, compreensão e respeito aos meus momentos de ausência e exaustão emocional.

Aos amigos Antouan Monteiro e Bruno Soares, pela companhia e oportunidade de compartilhar conhecimentos, futilidades, risadas, fúrias e tantas outras emoções.

Aos colegas de turma e aos professores do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da EACH pelos momentos de troca e por todo conhecimento ofertado.

Aos servidores da Prefeitura de São Paulo e demais pessoas consultadas no decorrer da pesquisa, pela boa vontade de informar, esclarecer e contribuir para o desenvolvimento deste trabalho.

À Prof^a. Dra. Maria Alexandra Cunha (EAESP/FGV) e ao Prof. Dr. José Carlos Vaz (EACH/USP), pelas observações, sugestões e indagações que muito me acrescentaram em conhecimento, além de terem contribuído efetivamente para a melhoria deste estudo com a atenção e carinho dedicados ao trabalho no exame de qualificação.

Em especial, agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Martin Jayo, por ter aceitado orientar este trabalho e acreditar na minha capacidade de desenvolvê-lo. Meu muito obrigado pelo acolhimento e paciência, pela conversas produtivas, valiosas considerações e incentivos à execução deste trabalho.

“Como pensamos depende muito de como comunicamos e de que universo de comunicação estamos”.

(CASTELLS, 2013)

RESUMO

ROCHA, Wagner Luiz Taques da. **Comunica SP**: Desafios para o desenvolvimento de um plano de comunicação pública da Prefeitura de São Paulo. 2019. 146 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Versão corrigida.

O trabalho propõe reflexões sobre a comunicação pública, instrumento estratégico na relação entre Estado, governo e sociedade. A temática, neste estudo, está situada no contexto do uso intensivo de tecnologias de comunicação e como política pública de Estado no cenário contemporâneo. A comunicação pública se desenrola em um ambiente de incertezas simbólicas (ainda mais no meio digital), o que torna necessária a efetivação de uma política comunicacional formal que a estruture e possibilite condições institucionais para o seu êxito. Assim, objetiva-se suscitar possíveis discussões, sob uma ótica interdisciplinar, sobre os desafios para implantação de uma política/plano de comunicação pública nesse cenário pelos entes estatais. Para isso, foi escolhido como lócus da pesquisa a Prefeitura do Município de São Paulo e a sua atuação na mídia social Facebook. Por meio da análise de registros documentais, associados à observação do pesquisador e entrevistas auxiliares, busca-se identificar as práticas comunicacionais da Prefeitura e as possíveis diretrizes/políticas que a embasam, principalmente no que diz respeito a esse novo processo de institucionalização da comunicação e atuação nas plataformas sociais pelos entes públicos. A pesquisa traça o caminho de entrada do tema comunicação pública na agenda governamental da Prefeitura de São Paulo, assim como da recente atividade do município nas mídias sociais. Por meio de um diagnóstico que confronta a prática com o discurso institucional em relação ao tema, analisa a aderência da atuação da Prefeitura no ambiente digital aos princípios da comunicação pública e identifica alguns desafios para a efetivação de uma política comunicacional que os contemple.

Palavras-chave: Comunicação pública. Comunicação digital. Mídias sociais. Poder local. São Paulo.

ABSTRACT

ROCHA, Wagner Luiz Taques da. ***Comunica SP***: Challenges for the development of a public communication plan of the São Paulo City Hall. 2019. 146 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2019. Corrected version.

The dissertation proposes a reflection on public communication, a strategic tool in the relationship between State, government and society. The subject of this study is situated in a context of intensive use of communication technologies and as a state public policy in the contemporary scenario. Public communication takes place in an environment of symbolic uncertainties (even more in a digital environment), which makes it necessary to carry out a formal communication policy that structures and enables institutional conditions for its success. Therefore, it aims to raise possible discussions, from an interdisciplinary perspective, on the challenges for implementing a public communication policy / plan in this scenario by state entities. For that, São Paulo City Hall and its presence on Facebook were chosen as this research's locus. Through content analysis of documented records, associated with the observation of the researcher and auxiliary interviews, this research aims to identify the communicational practices of the City Hall and the possible guidelines / policies that support it, with special regards to this new process of institutionalization of communication strategies and presence in the social platforms by public entities. The research follows the path on which public communication entered the governmental agenda of the City of São Paulo, as well as its recent activities on social media. Through a diagnosis that confronts the practice with the institutional discourse in relation to the subject, it analyzes the adherence of the City's performance in the digital environment to the principles of public communication and identifies some challenges for the implementation of a communication policy that contemplates them.

Keywords: Public communication. Digital communication. Social media. Local power.
São Paulo.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Esquema de organização conceitual.....	29
Figura 2 -	O papel do Facebook nas comunicações G2C e C2G	59
Figura 3 -	Plano Municipal em Governo Aberto - Compromisso 3	91
Figura 4 -	Resposta Prefeitura de São Paulo no Facebook em relação à política de comunicação adotada	95
Figura 5 -	Síntese do processo de elaboração das versões Preliminar e Final do Programa de Metas 2017-2020	98
Figura 6 -	Organograma da Secretaria Especial de Comunicação	108
Figura 7 -	Primeira postagem da Prefeitura de São em sua página oficial no Facebook	111
Figura 8 -	Resposta da Prefeitura em sua primeira postagem na página	115
Figura 9 -	Resposta da Prefeitura em sua primeira postagem na página	117
Figura 10 -	Seguidores da página da Prefeitura no Facebook	123

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Prefeituras que possuem algum manual ou guia para a publicação de conteúdo em redes sociais on-line	64
Tabela 2 - Prefeituras que possuem perfil ou conta próprios em rede social on-line, por atividades realizadas nas redes sociais on-line	65

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Eixos da Comunicação Pública	47
Quadro 2 - Protocolo orientador analítico	48
Quadro 3 - Padrões de tráfego informacional	73
Quadro 4 - Relação de documentos submetidos à análise	76
Quadro 5 - Matriz relacional para análise de comunicação pública em mídias sociais	83
Quadro 6 - Síntese Programa de Governo Prefeito João Doria	88
Quadro 7 - Síntese Programa de Governo Fernando Haddad (candidato à reeleição)	88
Quadro 8 - Síntese da versão preliminar do projeto Comunica SP	99
Quadro 9 - Síntese da versão final do projeto Comunica SP	100
Quadro 10 - Matérias jornalísticas sobre a atuação da Prefeitura no Facebook ...	116

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIGA-SP	Comitê Intersecretarial de Governo Aberto da Cidade de São Paulo
CMDH	Comissão Municipal de Direitos Humanos
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica Municipal
OGP	Open Government Partnership
PdM	Programa de Metas
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PPA	Plano Plurianual
Secom	Secretaria Especial de Comunicação
SGM	Secretaria do Governo Municipal
SMDHC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
SMPP	Secretaria Municipal de Participação e Parceria
TICs	Tecnologias da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
1.1	Delimitação do tema / problema de pesquisa	16
1.2	Objetivos	19
1.2.1	Geral	19
1.2.2	Específicos.....	21
1.3	Pressupostos	21
1.4	Estrutura do trabalho	22
2	PANO DE FUNDO – RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE E O PODER LOCAL COMO LÓCUS	25
2.1	A importância da comunicação na nova relação entre Estado e sociedade	25
2.2	A municipalidade como lócus: poder local como espaço potencial de comunicação entre o Estado e sociedade	26
2.3	Comunicação pública e governança democrática: controle, poder e participação social	27
2.4	Governo aberto, e-governança e a importância da comunicação para sua efetivação	28
3	COMUNICAÇÃO PÚBLICA: CONVERGÊNCIAS E DISFUNÇÕES PRÁTICO-CONCEITUAIS E NOVAS POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO NA CONTEMPORANEIDADE	31
3.1	Comunicação Pública: dimensões, conceitos e usos em disputa ...	31
3.1.1	Os dispositivos legais da comunicação pública.....	35
3.1.2	Comunicação pública como política pública	38
3.1.3	Políticas de comunicação: entre formalidades e informalidades institucionais e práticas	41
3.1.4	Comunicação pública versus interesses privados.....	42
3.1.5	Planejamento da Comunicação Pública	45
3.1.6	Representação teórico-metodológica sintética	48
3.2	Comunicação Pública no contexto digital: novas possibilidades de atuação	50
3.2.1	Comunicação pública na sociedade digitalizada	51

3.2.2	O poder das mídias sociais: comunicação e engajamento dos cidadãos	53
3.2.3	E-governança e a nova forma de governar	56
3.2.4	A mídia social Facebook	59
3.2.5	O uso das mídias sociais pelos entes estatais	61
3.2.6	Comunicação pública nas mídias sociais: incertezas simbólicas	67
3.2.7	Estratégias para as mídias sociais	72
3.2.8	Representação teórico-metodológica sintética	73
4	DESENHO METODOLÓGICO	75
5	COMUNICA SP: COMUNICAÇÃO PÚBLICA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO	86
5.1	Comunicação Pública nos programas de governo	88
5.2	Comunicação como compromisso no Plano Municipal para Governo Aberto	91
5.3	Conexões precursoras do município com a comunicação pública: movimentos político-organizacionais anteriores ao Comunica SP	93
5.4	Programa de Metas e o Comunica SP	99
5.4.1	A construção do Comunica SP	106
5.5	A comunicação na Prefeitura	108
5.5.1	Competências, atribuições e estrutura organizacional	108
5.5.2	A Prefeitura e a comunicação digital: a atuação na mídia social Facebook	111
5.5.3	Público x Privado: velhas práticas comunicacionais e políticas	119
5.5.4	Comunica SP: o projeto sem projeto	122
5.5.5	Percepções, desafios e perspectivas	125
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
6.1	Trajetória percorrida e resultados alcançados	129
6.2	Contribuições Acadêmicas	132
6.3	Contribuições práticas	133
6.4	Limitações	134
6.5	Sugestões para trabalhos futuros	135

REFERÊNCIAS	136
--------------------------	------------

1 INTRODUÇÃO

1.1 Delimitação do tema / problema de pesquisa

O tema do trabalho é Comunicação Pública no contexto do uso intensivo de tecnologias de comunicação e os desafios para implantação de uma política/plano de comunicação pública nesse contexto pelos entes estatais. Para isso, escolhemos como lócus da pesquisa a Prefeitura Municipal de São Paulo e a sua atuação na mídia social Facebook.

De modo mais amplo, busca-se discutir o papel das mídias sociais¹ na comunicação pública. A pergunta norteadora do trabalho é a seguinte: Quais são os desafios² para a implantação de uma política ou plano de comunicação pelos entes estatais sob a perspectiva de digitalização da sociedade³ e que atendam aos princípios da comunicação pública?

A ideia desta pesquisa nasceu da inquietação (decorrente da observação não só como cidadão, mas também como gestor público vinculado à Administração Direta Municipal⁴), a respeito da prática da comunicação pública na Prefeitura de São Paulo, da vontade de compreender a política que a norteia e a repercussão dessa no cotidiano da gestão municipal paulistana.

Palco do chamado “poder local”, a municipalidade é a esfera pública mais próxima dos cidadãos, o que possibilita a redefinição dessa esfera e promoção da cidade contemporânea como um dos mais importantes espaços de interação, com potencial construtivo de uma relação dialógica mais efetiva e democrática, favorecendo uma gestão mais transparente, responsável e para a cidadania.

¹ Neste trabalho, utilizamos a definição de Recuero (2010) sobre mídias sociais. Tal definição, bem como a distinção com o termo “redes sociais”, também aqui aplicado, está explicitada na seção 3.2.2. Devido à constante concentração dessas estruturas em um mesmo ambiente digital para operar processos de informação e comunicação, o termo “plataformas sociais” vem também sendo empregado. Em virtude do uso disseminado dos termos “mídias sociais” e “redes sociais”, optamos pela priorização desses dois ao longo do texto.

² Desafio, nesse contexto, é uma situação ou grande problema a ser vencido ou superado, conforme dicionário Houaiss.

³ Para Elizabeth Saad Corrêa (2009) a digitalização ocorre em rede mundial, conectando computadores, dispositivos e, especialmente pessoas. Essa digitalização da sociedade (e dos processos de sociabilidade) se faz presente e natural em um cenário que pode ser considerado fluído, dinâmico e de resignificação contínua de conceitos, valores, conhecimentos, etc.

⁴ Integrante da recente carreira de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG) da Prefeitura Municipal de São Paulo, criada pela Lei Municipal 16.193/2015.

Nessa perspectiva, nos remeteremos ao conceito de e-governança apresentado pela Unesco (2005), pois esse nos subsidia justamente por contemplar os preceitos de governança e incentivo à participação social nesse contexto de digitalização, que vem transformando o funcionamento do Estado e a sua relação com os cidadãos e demais *stakeholders*.

Nessa “reinvenção da administração pública”, os atores se valem de ferramentas utilizadas no setor privado, apesar das diferenças existentes e peculiaridades na gestão de ambos os setores (público e privado). Diante dessa configuração de adequação do Estado, as novas ferramentas oriundas das inovações tecnológicas também são adotadas pela Administração Pública como forma de aprimorar a relação entre Estado e sociedade, promover a transparência, o controle social e engajamento dos cidadãos na co-gestão dos negócios públicos.

Neste sentido, observa-se que a nova gestão pública, pautada na eficiência, tem como figura central o cidadão e deve seguir a tendência de induzir a implantação de canais de comunicação qualificada com ele. (MOTTA, 2007).

Assim, a e-governança é a utilização, por parte do setor público, das tecnologias de informação e comunicação com o objetivo de transformar suas práticas e melhorar a informação e prestação de serviços, incentivando a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão e tornando o governo mais responsável, transparente e eficaz.

Ambiente das novas experiências participativas, as plataformas digitais, categoria onde situam-se as mídias sociais, às quais se costuma atribuir grande potencial democratizante na cultura política. Esses avanços provenientes das tecnologias têm afetado diversos fatores da vida em sociedade, porém no setor público esse desenvolvimento ocorre em velocidade menor quando comparado ao que ocorre no privado.

Nesse cenário de forte utilização das mídias sociais pelo setor privado, e também, de forma mais recente e ainda repleta de incertezas, pelo setor público, escolhemos o caminho dessa “nova mídia”⁵ como estratégia metodológica para olhar

⁵ O Facebook foi criado no dia 4 de fevereiro de 2004. Se considerarmos a sua constituição, podemos dizer que o Facebook nem é tão recente, porém tratamos como “novas mídias” as novas formas de consumo de informação e de práxis comunicacional aliados às conexões em rede. Segundo McChesney (2013), trabalhar com novas mídias nos tempos atuais é praticamente sinônimo de trabalhar online. Para ele, a internet há muito deixou de ser opcional.

de modo mais amplo a comunicação feita pela Prefeitura de São Paulo. Tem-se como premissa que as mídias sociais, assim como outras plataformas digitais, possibilitam a interação Estado-sociedade à distância, trazem consigo inúmeras potencialidades como o aumento da escala de participação e a rapidez na tomada de decisão compartilhada.

Optou-se pelo uso do *Facebook* por ser a mídia social mais utilizada no país⁶. A Pesquisa Brasileira de Mídia de 2015⁷ mostra que 83% dos brasileiros com acesso à internet possuem conta na plataforma, que também é listada como o principal veículo de consumo de informações. Além disso, é a única mídia social com presença oficial da Prefeitura de São Paulo e contemplada no Programa de Metas 2017-2020, por meio do Projeto Comunica SP. Mais adiante neste trabalho, na seção 3.5, traremos mais dados que reforçam o Facebook como principal mídia social com presença estatal e, também por isso, como opção metodológica para realização dessa pesquisa.

O horizonte temporal de análise serão os anos de 2016 a 2018. Foi no ano de 2016 (novembro) que as ações de governo aberto entraram oficialmente na agenda do município, com a instituição do Plano Municipal de Governo Aberto, construído de forma participativa com os cidadãos, no qual as ações de comunicação da Prefeitura passaram a integrar o compromisso internacional com a *Open Government Partnership (OGP)*. Em síntese, o objetivo do compromisso é integrar os espaços participativos, presenciais e digitais de comunicação da Prefeitura. No ano de 2017 a comunicação pública entrou de forma mais direta na agenda, já que é o ano de implementação do Plano, e também foi integrado no Programa de Metas da Prefeitura de São Paulo (2017-2020), por meio do Projeto Comunica SP, que apresenta como uma das linhas de ação a instituição do Plano de Comunicação Pública para o Município.

⁶ O Facebook é a maior rede social do mundo, com 2,2 bilhões de usuários. Já o Brasil é o terceiro país que mais utiliza a ferramenta, chegando a 127 milhões de usuários no país em 2018. <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-07/facebook-chega-127-milhoes-de-usuarios-no-brasil>> Acesso em 18/09/2018.

⁷ A Pesquisa Brasileira de Mídia 2015 é o maior levantamento sobre os hábitos de informação dos brasileiros e é realizada instituto IBOPE Inteligência, empresa contratada em 2013, por meio de licitação, pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf>> Acesso em 18/09/2018.

Vale lembrar que o Programa de Metas é o instrumento que organiza as prioridades da Prefeitura nos quatro anos de mandato, conforme exigido pela Lei Orgânica do Município de São Paulo desde 2008. Mais do que um mecanismo de gestão, o Programa de Metas é o refinamento dos compromissos pactuados com os cidadãos nas urnas, consolidados por meio da interação do Prefeito com a população durante o processo eleitoral e do conteúdo do Plano de Governo por ele apresentado.

Nos tempos atuais, principalmente, pensar na gestão pública sem pensar na comunicação como parte indispensável do processo é praticamente impossível. E neste contexto, diante de tantas inovações e necessidades que surgem, a comunicação tem sido, senão a mais importante, uma das mais urgentes (COSTA E COSTA JUNIOR, 2014). Logo, a comunicação pública pode ser vista como potencial promotora e articuladora das ações e, principalmente, como mediadora da gestão pública transparente e participativa.

1.2 Objetivos

1.2.1 Geral

Dada a relevância de se entender o processo comunicativo entre Estado e sociedade, o trabalho tem como objetivo geral **refletir sobre quais são os desafios para a implantação de uma política ou plano de comunicação pelos entes estatais sob a perspectiva de digitalização da sociedade e que atenda aos princípios da comunicação pública.**

Isto passa por refletir sobre como os protocolos comunicacionais podem possibilitar o controle social e a participação na gestão pública, com base em conexões entre a comunicação pública e suas políticas com elementos como o direito à informação⁸, interesse público e cidadania, além de como esses protocolos afetam as demais políticas públicas, o desenvolvimento da gestão municipal e a relação dialógica entre Estado e sociedade.

⁸ Será detalhado mais adiante no item 3.1.1 deste trabalho, quando tratarmos dos dispositivos legais que abrangem a comunicação pública. O direito à informação, vinculado ao de liberdade de expressão, inclui o direito de cada indivíduo em informar, se informar e ser informado, além de ter acessíveis essas informações para o exercício amplo e consciente da cidadania. Conforme o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que aglutina essas perspectivas, todo ser humano tem direito a procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Embora a comunicação pública não seja uma práxis recente, o que usualmente se denomina como tal muitas vezes se confunde com comunicação governamental. As duas formas, no entanto, não devem ser tratadas como sinônimas, pois a primeira diz respeito ao Estado e não ao governo.

Interessa aqui neste trabalho, o estudo da relação Estado/sociedade pela perspectiva da comunicação, já que o direito à comunicação⁹ é mais abrangente que o direito à informação. Considera-se como política de comunicação o conjunto de princípios, que se traduzem em instrumentos e ações, em que se fundamenta a atividade de comunicação de uma instituição. Para a comunicação ser estratégica, deve estar aliada à estrutura do poder decisório e debater os problemas que surgem a partir das demandas e expectativas dos grupos de relacionamento. É preciso também, haver coerência entre os objetivos da instituição e o desenvolvimento integrado de gestão da comunicação. Na estrutura organizacional, o setor de comunicação deve ocupar o mesmo lugar dos outros setores, ou seja, o setor de comunicação tem de participar dos processos de tomada de decisões.

Governos promovem hoje o uso das tecnologias de informação e comunicação como forma de “criar” o Estado informacional¹⁰, resta debruçarmo-nos sobre as maneiras de favorecermos o uso social da informação governamental e como fortalecer a comunicação para a participação.

⁹ O direito à comunicação é central para a efetivação de uma governança democrática. Conforme consta no glossário da ANDI – Comunicação e Direitos (disponível em <<http://www.andi.org.br/glossario/direito-comunicacao>>, acesso em 18/09/18), “(...) o direito à comunicação é uma evolução natural dos direitos de liberdade de expressão e de informação”. Alguns estudiosos afirmam que este é apenas um novo rótulo para conceitos já existentes. No entanto, há uma outra corrente, a qual seguimos neste trabalho, que define o termo como um “grande guarda-chuva que abarca o conjunto de várias ações dedicadas à democratização da comunicação, como a criação de políticas públicas e de leis que assegurem a liberdade de informação, a garantia de um acesso equitativo a novas tecnologias da informação e o apoio à produção de conteúdos por ou para grupos marginalizados da sociedade”. Para a pesquisadora Helena Martins (2014), “em um ciclo positivo, os meios de comunicação podem ser ferramentas para a garantia de diversos direitos, como o direito à educação, saúde, cultura, lazer, participação política, território, vida”.

¹⁰ De acordo com Pinheiro (2012), ancorada em Braman (2006), o Estado informacional (antes denominado burocrático), está associado a conteúdo, inteligência e traz o discurso da transparência, porém acaba por manifestar uma nova forma particular de poder. À medida que as possibilidades digitais influenciam o tempo das decisões, o Estado ainda controla a informação, o tratamento e seus fluxos, refletindo estruturas de autoridade detentoras de conhecimento.

1.2.2 Específicos

Assim expresso o objetivo geral da pesquisa, ele pode ser decomposto em dois objetivos específicos.

Num primeiro momento, busca-se identificar as práticas comunicacionais da PMSP e as possíveis diretrizes/políticas que a embasam. Isto traz à tona possíveis discussões como: políticas de Estado *versus* políticas de governo (comunicação pública *versus* comunicação governamental), grau de fragmentação de estratégias ou descentralização da atuação pelas pastas, uso do potencial comunicativo da mídia digital, marketing político ou lobby do governo/governantes junto à opinião pública evidenciadas pelas ações de comunicação, etc.

Posteriormente, objetiva-se identificar e discutir possíveis entraves à efetivação dessas ações e de uma política ou plano de comunicação pública no município de São Paulo (percepção de relevância na agenda, entraves políticos, estrutura organizacional, orçamento, cultura organizacional, etc.), principalmente no que diz respeito a esse novo processo de institucionalização de comunicação e participação nas plataformas sociais.

1.3 Pressupostos

Parte-se do pressuposto que não há política formal e estrategicamente orientada de comunicação pública na Prefeitura Municipal de São Paulo, ainda mais no âmbito das plataformas sociais (como é o caso do *Facebook*), de modo que fortaleça a relação Estado-sociedade e repercuta na gestão democrática e controle social das demais políticas públicas. Já é notado um movimento inicial de entrada do tema na agenda municipal, conforme mencionado na justificativa deste trabalho, porém ainda sem a implantação de algo mais concreto, ou seja, sem maiores avanços.

A existência de uma política formal significa que aquilo que norteia as práticas está expresso normativamente. Segundo Jorge Duarte (2009), quando não há política formal considera-se que ela é informal ou implícita.

As políticas implícitas tendem a gerar ações pontuais (caso a caso), assistencialistas (o agente público é o “dono” do processo) e intuitivas, em contraposição ao modelo ideal que seriam as estruturantes, integradas e globais, emancipatórias (por exigir participação ativa) e planejadas. A não-

formalização induz ao improvisado e à visão comprometida conforme os interesses do momento. (DUARTE, 2007, p.6).

Ainda como pressuposto, considera-se a presença do paradigma “informacionalista e transferencial” (SARDINHA, 2011)¹¹ nas políticas/práticas de comunicação da Prefeitura. Equivale a dizer que a PMSP mantém um modelo centralizado de comunicação, sendo esse “paradigma potencializado pelos dispositivos tecnológicos” (idem). A incorporação do uso das mídias sociais por si só não resulta na ampliação da participação de maneira efetiva e nem amplia a governança democrática. Podem ser necessários processos formativos voltados aos servidores e/ou aos cidadãos para capacitá-los no uso dessas novas ferramentas, na cultura da participação e do engajamento cívico.

1.4 Estrutura do Trabalho

O trabalho é composto de cinco capítulos, além da presente Introdução.

O capítulo 2 é o capítulo de contextualização do tema de pesquisa. Nele será exposto o “pano de fundo” para o trabalho, os assuntos e discussões que colaboram para uma compreensão mais macro do que se aqui se pretende estudar, porém não são focos de aprofundamento, dada a multiplicidade de caminhos de pesquisa e lentes analíticas que esses permitiriam e que não contemplariam nossa delimitação proposta.

Intitulado “Pano de Fundo – Relação Estado e sociedade e o poder local como locus”, no capítulo 2 buscaremos situar a importância da comunicação na nova relação entre Estado e sociedade, abrindo caminho para uma discussão mais aprofundada sobre comunicação pública, objeto do capítulo seguinte. Ainda no capítulo 2, vamos discorrer sobre o poder local como espaço potencial de comunicação entre o Estado e sociedade; a comunicação pública como política pública de Estado e como ferramenta que potencializa a governança democrática, o controle e a participação social. Nessa linha de raciocínio, trataremos sobre um

¹¹ Para Sardinha (2011), baseando-se em Pasquali (2005), quanto mais informacionalista e transferencial, menos participativa e dialógica é a comunicação, pois há preocupação apenas de transmitir mensagens. Para Pasquali “Informação é ontologicamente relacionada à causalidade”. Ela conota a mensagem/causa de um transmissor ativo, que busca gerar no receptor passivo um comportamento / efeito imediato ou remoto.

conceito guarda-chuva e chave na gestão pública contemporânea, que é o “governo aberto” e o associaremos com a importância da comunicação para a sua efetivação.

Entraremos também na contextualização da digitalização da sociedade e como isso afeta o “pensar e fazer comunicação pública” e de modo mais amplo como possibilita novas formas de relação entre Estado e sociedade. Culminaremos no que está sendo chamado de e-governança, que é justamente a utilização dessas tecnologias de informação e comunicação e ferramentas delas decorrentes pela administração pública para gerir o Estado de modo mais eficiente, transparente e com foco para a cidadania.

Com o título “Comunicação pública: convergências e disfunções prático-conceituais e novas possibilidades de atuação na contemporaneidade”, o capítulo 3, que é o da revisão teórica, está dividido em dois blocos. No primeiro, “Comunicação Pública: dimensões, conceitos e usos em disputa”, trataremos dos conceitos e usos (ainda em disputa) do termo “comunicação pública”, bem como as dimensões dessa comunicação e os dispositivos legais que a ancoram. Também refletiremos sobre as formalidades e informalidades institucionais e práticas das políticas de comunicação e de que forma isso implica na representatividade dos interesses públicos, bem como os desvios de finalidade do uso da comunicação pública, que muitas vezes servem a interesses particulares. Daí a importância de formalização da política, estratégia e institucionalização de ferramentas como o plano de comunicação pública para nortear as ações de comunicação do ente de modo que sua finalidade precípua seja resguardada.

No segundo bloco do capítulo 3, “Comunicação pública no contexto de digitalização da sociedade”. como o próprio título já sugere, será tratado o poder das plataformas sociais e as mudanças propiciadas na forma de se comunicar e engajar os cidadãos para participação social. Nele também entraremos na mídia que escolhemos como estratégia metodológica para ser o *proxy* que permite olhar de modo mais amplo a comunicação da Prefeitura de São Paulo. Abordaremos as características dessas mídias sociais, mais especificamente do Facebook, o seu uso pelos entes estatais, as estratégias de atuação nessas plataformas e as incertezas simbólicas que permeiam as práticas e estratégias evidenciadas.

O capítulo 4 é aquele em que apresentamos o desenho metodológico do trabalho, aquilo que subsidiará as discussões que serão apresentadas no capítulo

empírico, que será o capítulo 5. Por fim, apresentaremos as considerações finais (capítulo 6), legado e próximos passos de pesquisa, de modo que a relevância do tema e do trabalho aqui apresentados não sejam limitados e que dele possam surgir desdobramentos de pesquisa, que possam agregar ao campo-tema, que como já exposto, é multidisciplinar e ainda carece do debruçar acadêmico dessas diferentes áreas.

2 PANO DE FUNDO – RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE E O PODER LOCAL COMO LÓCUS

2.1 A importância da comunicação na nova relação entre Estado e sociedade

Nas últimas três décadas mudanças têm sido introduzidas na gestão e na política pública, em grande parte como resposta a demandas reais dos cidadãos, considerados não mais como meros consumidores de bens e serviços públicos, mas promovendo a gestão participativa com o efetivo engajamento social.

Entende-se que a governança pública reflete a esperança de melhor prestação de serviços do governo para com a sociedade, promovendo novas formas de participação e cidadania envolvendo a iniciativa privada e a sociedade civil, criando um ambiente de liderança pública estimulada pelo fomento ao poder compartilhado com a sociedade. O desempenho do setor público possui, nesse novo panorama de governança, maior responsabilização de suas atividades com o público externo, indo além da mera comunicação externa e interna de suas realizações. (NEVES et al, 2017).

Estas novas formas de governança, enquanto modelo de gestão pública, requerem a concepção de estruturas e processos próprios, que buscam se diferenciar de concepções tradicionais da gestão pública (voltadas para as relações contratuais) com a criação de valor ao bem público e ênfase na necessidade de melhor atender a sociedade. Assim, a nova governança pública é um valor centrado, no qual o objetivo do governo é promover o bem comum maior e não unicamente melhorias de eficiência e eficácia.

Em relação às (im)possibilidades e perigos da participação ampliada à população, a posição defendida por Cançado e Tenório (2011) é que a participação pode e deve ser (re)construída no espaço público. A administração pública, nesse contexto, deve reconhecer de que a existência de uma cidadania engajada e esclarecida é essencial para a governança democrática.

Estreitamente vinculada ao conceito de democracia, a cidadania é, na definição de Sonia Fleury Teixeira (1989, p. 33), “a mediação que dá organicidade a essa relação (Estado moderno e sociedade) na medida em que, para além ou em negação à estrutura social, articula o conjunto de indivíduos de uma nação ao Estado representativo, assegurando-lhe a legitimidade necessária ao exercício do poder”. (SARAVIA e FERRAREZI, 2006, vol.2, p.309).

Habermas (1994) aborda a importância da esfera pública como o “lócus” privilegiado da emancipação social e da democratização das relações sociais. A proposta de participação e engajamento da sociedade, e por conseguinte de uma comunicação relacionada às políticas públicas, exige uma perspectiva social, com foco no exercício da cidadania, e não apenas estratégica, com interesses específicos de construção da imagem da instituição estatal e/ou de seus governantes. Por alguns de seus principais conceitos, a teoria de Habermas referencia esta construção.

Se o modelo mais adotado no campo da comunicação governamental ainda é o que Martín-Barbero (1995) denominou de modelo mecânico, no qual comunicar é fazer chegar uma informação, um significado já pronto, as ideias de Habermas estão direcionadas à defesa da existência de uma esfera pública.

A comunicação pública, como ferramenta de gestão pública, vai além do objetivo de disponibilizar transparência. São exigidas ações que colaborem para que a informação e a comunicação não se restrinjam a “ação instrumental de mera consulta” ou de “mera transferência de informação”, ou seja sem a devida linguagem que favoreça a compreensão da mensagem e, conseqüentemente, a efetivação da comunicação. Nesse sentido, é necessário tratar a comunicação pública como um processo mais amplo; que exija adaptação dos instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses dos públicos (DUARTE, 2009, p. 59).

2.2 A municipalidade como lócus: poder local como espaço potencial de comunicação entre o Estado e sociedade

A Constituição de 1988, de forma inovadora (se comparada às demais federações estrangeiras), conferiu autonomia política ao município, que passou a compor o conjunto federativo nacional. Ainda de acordo com a Carta Magna, além da autonomia política, o município tem autonomia administrativa e econômica, o que possibilita o surgimento de iniciativas no espaço local que transformam o padrão estabelecido (até então) de gestão pública.

Cabe ao município exercer o autogoverno, a auto-administração, a auto-legislação e auto-organização, o que exige para esse novo ente autônomo novas formas de atuação de seus governos, bem como “novas” políticas na articulação com os demais entes da federação e também atores não governamentais.

A visibilidade não depende apenas da apresentação em público de quem está investido no poder, mas também da proximidade espacial entre governante e o governado. Mesmo se as comunicações de massa encurtaram as distâncias entre o eleito e seus eleitores, o caráter público do parlamento nacional é indireto [já] o caráter público do governo de um município é mais direto, e é mais direto exatamente porque é maior a visibilidade dos administradores e das suas decisões. (BOBBIO, 1986, p. 88).

Situamos, assim, a Comunicação Pública como processo substancial a todos os entes estatais, mas em especial ao município, já que existe uma inerente proximidade do cidadão com a municipalidade, por ser a esfera pública autônoma com contato mais direto com o cidadão. Logo, isso alça o poder local como um privilegiado espaço potencial de comunicação entre o Estado e a sociedade civil, com vistas a compartilhar o conhecimento e controle das ações estatais.

2.3 Comunicação pública e governança democrática: controle, poder e participação social

Nas últimas décadas, muito se avançou no Brasil em termos de democratização do Estado. Mas, segundo Abrucio (2007) é necessário aprofundar este processo, pois a administração pública brasileira só será mais eficiente e efetiva caso possa ser cobrada e controlada pela sociedade.

A comunicação pública é uma ferramenta de gestão pública e vai além do objetivo de disponibilizar transparência sobre a origem e o destino dos recursos públicos. As práticas de comunicação pública ainda passam por “crises de identidade”, mas já é nítida a relevância de adoção de ações mais democráticas e direcionadas, em vez de iniciativas massificadas como tradicionalmente adotada pelo setor público (GERZSON; MÜLLER, 2009, p. 63).

Logo, em consonância com tais preceitos, Duarte (2009, p.60) chama atenção para os possíveis desvios no modo de interpretação da informação com caráter “transparente”, devido ao pressuposto da transparência ser relacionada “[...] à busca de visibilidade e legitimidade e que às vezes assume viés claramente político de culto à personalidade ou promoção institucional [...]”. O autor define que aqueles que têm conhecimento têm poder. Conhecimento é a informação repassada por meio de uma comunicação exercida com caráter esclarecedor. Portanto, comunicar é transferir poder. (PADRÃO; ROCHA, 2013)

Por isso, compreende-se que é fundamental, ao se tratar de políticas públicas para a Comunicação Pública, que seja considerada a comunicação como instrumento de democratização da gestão pública e fortalecimento da participação popular; além de ser necessária a ampliação de políticas da transparência, de garantia do acesso à informação pública e do compartilhamento do conhecimento; assim como políticas públicas para acesso a meios de comunicação e fomento à pluralidade, à diversidade e a gestão participativa dessas políticas de comunicação.

Habermas (1994) afirma que a sociedade civil passou a compartilhar poder e ter uma função no controle estatal. Segundo Gil e Matos (2013), houve um incremento na cultura *pró-accountability* nos últimos anos. Muito se justifica pelo fortalecimento institucional democrático, mas também pelo próprio empoderamento de organizações civis que assumiram o papel de vigilância dos governos, controle social esse potencializado, principalmente, pelo uso das tecnologias de informação e comunicação.

Kucinski (in DUARTE, 2009) apresenta uma outra ótica em relação a essa relação que se constrói entre Estado e sociedade, intermediada pelas práticas comunicacionais: “não seria ingênuo esperar que o Estado, como lócus do poder, abdicasse de um de seus instrumentos principais de poder no regime democrático, que é a manipulação da verdade e do segredo?” (p. 14). Afinal, conforme o próprio autor recorda, fazendo referência a Hannah Arendt “Estado é poder, e é da essência do poder ser enganador”.

Para que a comunicação pública se efetive rumo ao reconhecimento dos diferentes agentes e, numa fase além, rumo à deliberação, é preciso empoderar a sociedade para a participação. Um caminho possível é a construção de vínculos entre projetos de redução de desigualdade (de renda, por exemplo) e experiências de exercício político, como a prática da cidadania, como forma de buscar a paridade da participação de todos os interessados. O processo deve ser educacional, cultural e econômico, e necessariamente contínuo. (GIL; MATOS, 2013)

2.4 Governo aberto, e-governança e a importância da comunicação para sua efetivação

Segundo Abrucio (2016), os conceitos de comunicação pública e governo aberto estão ligados, pois ambos atendem a um fenômeno maior que é a rediscussão

do conceito de democracia. Considerando o debate existente sobre a ampliação da esfera pública, a governança democrática, para o autor, “(...) envolve hoje um conjunto de mecanismos e arenas públicas que vão além do aparato governamental, potencializando a participação da sociedade no processo decisório e no controle das políticas públicas” (ABRUCIO, 2016, p. 265).

Apesar de relativamente recente, governo aberto é um termo “guarda-chuva” usado para se referir a um conjunto de práticas de abertura por parte de governos à participação social, acesso à informação e à colaboração.

Segundo a OGP (*Open Government Partnership*)¹², um governo é considerado aberto se sua gestão, ações, projetos e programas refletem os quatro princípios que compreendem o conceito (transparência, prestação de contas e responsabilização, tecnologia e inovação e participação cidadã). Nesse aspecto, o termo governo aberto corresponde a um “processo de construção que visa promover uma interação maior com a sociedade”.

O arcabouço teórico de governo aberto se completa com as novas teorias de governança pública (TORFING, PETERS, PIERRE & SORENSON, 2012). Assim, o conceito de governo aberto se assemelha ao de e-governança (*e-governance*), definido pela Unesco (2005), que é a utilização, pelo setor público, de tecnologias de informação e comunicação (TICs) com a finalidade de melhorar a informação e prestação de serviços, incentivando a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão e tornando o governo mais responsável, transparente e eficaz..

A estrutura de apoio de governo aberto e e-governança é baseada nas tecnologias de informação e comunicação integradas à internet, suas redes sociais e ferramentas. De acordo com Abrucio (2016), as discussões sobre comunicação pública devem ser vistas como um subconjunto da teoria democrática, em particular das noções de esfera pública ampliada e governo aberto.

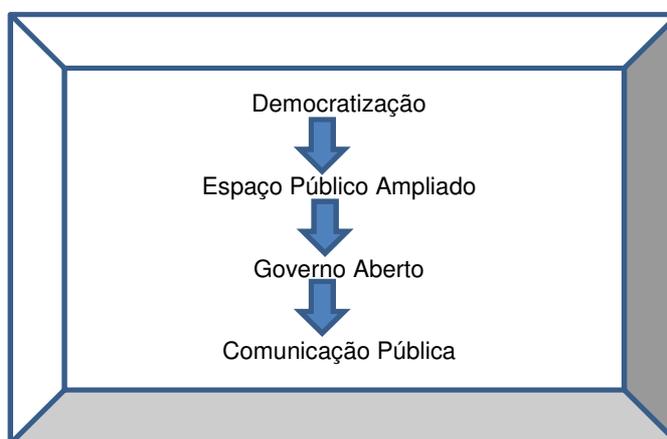
¹² A Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês *Open Government Partnership*) é uma iniciativa internacional que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social. A OGP foi lançada em 20 de setembro de 2011, quando os oito países fundadores da Parceria (África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido) assinaram a Declaração de Governo Aberto e apresentaram seus Planos de Ação. Atualmente, 75 países integram a Parceria. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>> Acesso em 24/01/2018.

Segundo a “Declaração de Governo Aberto da OGP” (OGP, 2011), para um governo ser considerado aberto, ele deve buscar alcançar quatro objetivos: aumentar a disponibilidade de informações sobre atividades governamentais; apoiar a participação social; implementar os padrões mais altos de integridade profissional na Administração; e por último, ampliar o acesso a tecnologias para fins de abertura e prestação de contas.

De acordo com Abrucio (2016), “quanto mais efetiva for a comunicação pública, maiores as chances de a sociedade atuar de forma autônoma na esfera pública ampliada”. Ele ainda destaca o potencial transformador que a comunicação pública possui, não só na relação entre Estado e sociedade, mas também na maneira como “os cidadãos se veem como atores na esfera pública, tornando-os mais democráticos e republicanos”. (ABRUCIO, 2016, p. 267)

Em síntese, a relação entre os conceitos elencados nesta seção, pode ser esquematizada da seguinte forma.

Figura 1 - Esquema de organização conceitual (do modo mais amplo ao específico)



Fonte: Abrucio (2016)

3 COMUNICAÇÃO PÚBLICA: CONVERGÊNCIAS E DISFUNÇÕES PRÁTICO-CONCEITUAIS E NOVAS POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO NA CONTEMPORANEIDADE

3.1 Comunicação Pública: dimensões, conceitos e usos em disputa

Comunicação Pública é um conceito relativamente novo, cuja efetivação depende de debate acadêmico mais aprofundado e da institucionalização de suas práticas, por parte dos entes promotores dessa comunicação, para o avanço de sua efetivação.

Para Brandão (2007) a expressão “comunicação pública” começou a substituir outras nomenclaturas até então utilizadas para caracterizar a comunicação feita pelos governos (comunicação governamental, comunicação política, publicidade governamental ou publicidade política). Segundo a autora, essa substituição de terminologias pelo termo comunicação pública “é resultado da necessidade de legitimação de um processo comunicativo de responsabilidade do Estado e/ou governo que não quer ser confundido com a comunicação que se fez em outros momentos da história política do país” (BRANDÃO, 2007, p.9-10).

Verifica-se que a expressão é empregada com significados distintos por diversos autores e em diversas situações. Torna-se prudente, portanto, alegar que “comunicação pública” ainda é uma definição em construção. Em comum entre os autores que discorrem pela temática, segundo Brandão (2009), está o fato de que o termo está relacionado ao contexto democrático, uma vez que se trata de “um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania” (BRANDÃO, 2009, p. 09).

Eugênio Bucci (2015), em sua obra “O Estado de Narciso”, faz praticamente um desabafo sobre o que ele chama de “permissividade semântica” no uso da expressão comunicação pública:

[...] tem servido de curinga dentro do jogo de cartas marcadas do clientelismo nacional: pode dar nome a qualquer mensagem do governo ou, principalmente, a favor do governo. Cada um a pronuncia segundo suas conveniências; ela quer dizer tudo o que seja vantajoso para quem fala, para quem desfruta da condição de emissor, mesmo que imponha um

padecimento insuportável para quem se vê no papel de ter que ouvir. (BUCCI, 2015, p.39)

Bucci complementa sobre as divergências entre os autores e aqueles que trabalham no campo, e destaca que, na opinião de teóricos respeitados, uma das finalidades precípua da comunicação pública seria exatamente fazer a promoção institucional dos órgãos públicos.

Uns dizem que qualquer mensagem sobre assuntos relativos a qualquer aspecto da vida em sociedade pode ser classificada sob essa rubrica. Para outros, basta que o Estado financie uma campanha, não importa sobre o que, para que tenhamos ali essa modalidade de comunicação. Há também aqueles que pontificam que tudo o que tiver como conteúdo um tema comunitário ou social, desde que não tenha finalidade de lucro, pertence à mesma categoria, não importando se o Estado participa disso ou não. (BUCCI, 2015, p. 40)

Diante da indefinição teórico-conceitual do campo, Bucci busca amparo em referências internacionais, como Pierre Zémor (1995) e Juan Camilo Jaramillo López (2011), para tentar buscar uma coerência de sentidos. López identifica três aspectos comuns nas várias definições propostas: “a noção de comunicação associada à compreensão do público; o que opera em diferentes cenários, entre eles o estatal, o político, o organizacional e o midiático; e o que é um conceito vinculado a princípios como visibilidade, inclusão e participação” (LOPEZ apud BUCCI, 2015).

A comunicação pública não é uma práxis recente, no entanto, o que é usualmente praticado com essa denominação não é o que se busca discutir aqui neste trabalho. A comunicação pública não pode ser confundida com comunicação governamental, pois a primeira diz respeito ao Estado, enquanto a segunda mais relacionada ao governo (de turno). A primeira deve ser realizada, segundo Elizabeth Brandão (2007) por todos que integram a área pública, de maneira autônoma e descentralizada de acordo com suas características, buscando encontrar a melhor forma de expressão da comunicação em cada setor das políticas públicas adotadas pelo Estado.

Além de identificada com os conhecimentos e técnicas da área de comunicação organizacional e comunicação de governo, o termo comunicação pública também é relacionado à comunicação científica e à comunicação política. Essa última, no nosso entendimento, muito mais próxima do marketing político do que propriamente de

comunicação pública, o que caracteriza um desvio de uso da expressão objeto aqui de reflexão.

Verificam-se semelhanças entre a comunicação pública e a organizacional, aquela que “trata a comunicação de forma estratégica e planejada, visando criar relacionamentos com diversos públicos e construir uma identidade e uma imagem dessas instituições” (BRANDÃO, 2007, p.1).

As técnicas e estratégias das comunicações institucional, mercadológica e administrativa fazem parte do arcabouço que forma a comunicação pública. Maurício Lara Camargos (2004) enfatiza que o comunicador deve identificar o “ponto de equilíbrio entre o direito da sociedade à informação e a formação da imagem da instituição” (CAMARGOS, 2004, p. 150).

O advento da industrialização, da globalização e da internet tornaram a comunicação um instrumento estratégico dentro das organizações. No contexto brasileiro, esse processo foi impulsionado com o fim do regime militar e o fortalecimento do terceiro setor, que contribuíram para a democratização do acesso à informação. A partir daí, a população começou a exigir mais transparência das instituições, de acordo com o interesse público. Nesse contexto, surge a comunicação pública, instrumento estratégico no processo comunicativo entre Estado, governo e sociedade. Um novo modelo de comunicação, ainda em construção no Brasil, com foco no interesse coletivo e no estímulo ao debate e engajamento dos cidadãos na construção de políticas públicas (TONELINI, 2008). No entanto, esse modelo de comunicação não pode ser confundido com a comunicação governamental e o marketing político.

No marketing político, as ações de comunicação ocorrem de forma quase permanente durante o período do governo, “para que haja projeção e fortalecimento da imagem do partido, organização, pessoa pública ou do possível candidato” (PANKE, 2011, p. 2,). Uma variação desse tipo de marketing político é o marketing eleitoral, mais especificamente usado para os fins sugeridos pela nomenclatura, geralmente em períodos mais propícios para conquista de eleitorado. Outra identificação é a utilização do termo “comunicação pública” com relação às estratégias de comunicação da sociedade civil organizada (BRANDÃO in DUARTE, 2009).

Então, como ficamos? Qual a saída não ingênua para a construção de um conceito de comunicação pública [...]? Talvez entender a própria construção do conceito como um embate, uma intervenção na esfera pública voltada para

o fortalecimento dos direitos do cidadão, do seu direito de informar e ser informado e, principalmente, de não ser enganado pelo próprio Estado que ajudou a construir. Discutir comunicação pública, nesse sentido, é um exercício de contra hegemonia. (KUCINSKI, 2012, p. 13).

Por mais que não seja o objetivo deste trabalho propor uma discussão ampla e profunda sobre os diversos usos ou modalidades consideradas de comunicação pública, faz-se necessário traçarmos um caminho conceitual do que baseará nossas reflexões empíricas mais adiante. Deste modo apresentamos a seguir alguns dos autores importantes no campo-tema, cujos preceitos destacados estão mais alinhados com a proposta deste trabalho.

Juan Jaramillo López (2011) pauta sua conceituação de comunicação pública pelas noções de esfera pública, ação comunicativa e deliberação. Para o autor, comunicação pública é a que se dá na esfera pública. Nesse sentido, incluem-se a que tenha objetivo de fazer a comunicação dos entes estatais com a sociedade (estatal), a midiática (que visa incidir na agenda pública), a política (para construir bens públicos), a resultante das interações próprias dos movimentos sociais (da vida social) e a organizacional (para construir sentido compartilhado no interior da organização).

Pierre Zémor (1995) é a principal referência nos estudos nacionais de comunicação pública. No resumo de sua obra *La communication publique* (1995[2005]), o autor apresenta cinco perspectivas da comunicação pública.

Responder à obrigação que as instituições públicas têm de informar o público; estabelecer uma relação de diálogo de forma a permitir a prestação de serviço ao público; apresentar e promover os serviços da administração; tornar conhecidas as instituições (comunicação externa e interna); e divulgar ações de comunicação cívica e de interesse geral. A essas cinco modalidades acrescenta-se, naturalmente, a comunicação do processo decisório que acompanha a prática política. (ZEMOR, 1995 apud OLIVEIRA, 2004, p.118)

O autor Jorge Duarte (2009) considera que, no setor público, o potencial de desenvolvimento da comunicação é maior, já que é associada ao conceito de transparência, além de se relacionar à visibilidade e legitimidade, assumindo, às vezes, viés político. A comunicação pública deve incluir a possibilidade de o cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe (DUARTE, 2009, p.64). Duarte ainda propõe quatro eixos centrais para a comunicação pública: 1) transparência: abordagem de questões

de interesse público; 2) acesso: garantir aos indivíduos facilidade na obtenção de informações relevantes; 3) interação: criar mecanismos de aproximação que estimulem a participação; e 4) ouvidoria social: governo precisa conhecer a opinião pública e suas demandas para poder corresponder a elas.

Adotam-se como referência, para tratar da Comunicação Pública, conceitos como cidadania, democratização, participação, diálogo, interesse público. Mais poder para a sociedade, menos para os governos; mais comunicação, menos divulgação; mais diálogo e participação, menos dirigismo; são algumas das premissas. A ideia-chave talvez seja a de espírito público, o compromisso de colocar o interesse da sociedade antes da conveniência da empresa, da entidade, do governante, do ator político. O objetivo central é fazer com que a sociedade ajude a melhorar a própria sociedade. (DUARTE, 2000, p.3).

Inspirada na reflexão de Zémor, Heloiza Matos (2009) entende a comunicação pública como o debate que se dá na esfera pública entre Estado, governo e sociedade, “(...) que se instaura (...) 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”. (MATOS, 2009. p. 49).

Para Bucci (2015), nem toda comunicação que tenha lugar na esfera pública pode ser classificada como pública, assim como as ações pagas com recursos privados e deliberadas por entes privados não constituem comunicação pública. Após eleger critérios para construção de uma definição própria, Bucci sugere um conceito que, segundo ele, além de descritivo é prescritivo.

A comunicação pública se compõe de ações informativas, consultas de opinião e práticas de interlocução, em qualquer âmbito, postas em marcha por meio do emprego de recursos públicos, mediante processos decisórios transparentes, inclusivos e abertos ao acompanhamento, críticas e apelações da sociedade civil e à fiscalização regular dos órgãos de controle do Estado. Quanto às suas finalidades, a comunicação pública existe para promover o bem comum e o interesse público, sem incorrer, ainda que indiretamente, na promoção pessoal, partidária (do partido do governo), religiosa ou econômica de qualquer pessoa, grupo, família, empresa, igreja ou outra associação privada. (BUCCI, 2015, p. 69).

3.1.1 Os dispositivos legais da comunicação pública

O direito à informação pública é um direito individual e coletivo. Com os dispositivos legais mais recentes, faz-se necessária a adaptação das instituições para atendimento dos preceitos da comunicação pública que visam consolidar esse direito,

bem como contemplar as demandas de uma sociedade em rede e inserida na cibercultura¹³.

O acesso às informações públicas possibilita o exercício da cidadania e consta, inclusive, na Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH)¹⁴, de 1948, em seu artigo XIX.

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (NAÇÕES UNIDAS, 1948)

O direito à informação está dentro das garantias constitucionais e se encontra dentro dos direitos fundamentais resguardados pela Constituição Federal de 1988, com destaque para os incisos XIV e XXXIII do art. 5º da referida lei fundamental.

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;
XXXIII - 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)

Ainda na Carta Magna, já podemos inferir a qualificação da comunicação pública em seu teor, posto o que está expresso como princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) no art. 37 e em especial ao constante no parágrafo primeiro do mesmo artigo:

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).

Nesse trecho temos dois princípios como fundamentos da dimensão pública do Estado: o da publicidade e o da impessoalidade. No primeiro, os responsáveis pela

¹³ Pierre Lévy, ao publicar “A máquina universo” (1987), lapida o conceito de cibercultura ao indagar questões pertinentes ao movimento sociotecnocultural em que a sociedade está inserida. Trata-se de um “conjunto de técnicas (materiais e intelectuais), de práticas, de atitudes, de modos de pensamento e de valores que se desenvolvem juntamente com o crescimento do ciberespaço” (LÉVY, 2010, p. 17).

¹⁴ A importância de comunicar teve importante reconhecimento nesse documento, que é um marco na história dos direitos humanos. Elaborada por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo, a Declaração foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações.

gestão do Estado têm o dever de tratar em público os assuntos que sejam do interesse de todos, pois como menciona Denis L. Rosenfield (2008), o sentido da democracia moderna é justamente a não-exclusão dos cidadãos dos assuntos públicos. É esse interesse público que deve guiar as ações de comunicação pública, permitindo abertura para aprimoramento da própria sociedade.

Ainda no mesmo parágrafo do artigo 37 da CF, identificamos o princípio da impessoalidade, que também deve nortear as práticas de comunicação pública. O interesse público deve prevalecer sobre o interesse privado, sendo que as comunicações, nesse sentido, não podem promover agentes do governo, mas sim comunicar direitos e assuntos de interesse coletivo em busca de consolidar a cidadania. Afinal, por meio das informações bem comunicadas é que os cidadãos terão oportunidade de exercer o controle necessário sobre as ações do Estado e fazer parte das decisões que lhe cabem.

O Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros também destaca a soberania do interesse público. Os jornalistas e demais profissionais de comunicação são figuras importantes no exercício da comunicação pública, por isso a relevância também do que está expresso no documento em referência. Destaca-se aqui, em consonância com a CF/88, os dois primeiros artigos que configuram o exercício da comunicação pública como atendimento a um direito fundamental.

Art. 1º O Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros tem como base o direito fundamental do cidadão à informação, que abrange seu o direito de informar, de ser informado e de ter acesso à informação.

Art. 2º Como o acesso à informação de relevante interesse público é um direito fundamental (...) (FENAJ, 2007)

Um regulamento mais recente, a Lei de Acesso à Informação (LAI)¹⁵ promulgada em 2011, veio colaborar para a efetividade do acesso à informação pública, já que essa norma estabelece que as informações produzidas ou sob guarda do poder público são públicas e, portanto, devem ser acessíveis a todos os cidadãos, ressalvadas as exceções previstas pela legislação. Dentre os princípios da LAI estão a divulgação proativa de informações de interesse coletivo e geral (transparência ativa) e a criação de procedimentos e prazos que facilitam o acesso à informação (transparência passiva).

¹⁵ Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011, entrou em vigor em 16 de maio de 2012.

A comunicação pública está diretamente relacionada ao princípio da transparência ativa, pois as informações públicas devem ser disponibilizadas à sociedade antes mesmo de qualquer requerimento particular. Isso também tem relação com o princípio da publicidade, explicitado pela CF, e a LAI veio reforçar sobre a excepcionalidade do sigilo das informações, ratificando a publicização como regra.

A comunicação precisa ser pública e para ser caracterizada como tal, deve também estar subordinada a todos esses princípios. Além disso, ao cidadão é garantido o direito de ser comunicado sobre os negócios públicos de modo claro e compreensível.

3.1.2 Comunicação pública como política pública

Política pública, em termos sintéticos, pode ser entendida como o que faz ou deixa de fazer o governo, incluindo os motivos para tanto e as consequências de suas ações (DYE, 1972). Como aponta Souza, a política pública enquanto área de conhecimento baseia-se “em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo, produtor, por excelência, de políticas públicas” (SOUZA, 2006, p.22). Dessa forma, o caráter público é definido pelo tipo de ator que a ativa, ou seja, a política é pública porque é formulada e implementada pelo governo.

O direito à comunicação é mais abrangente que o direito à informação. Interessa aqui o estudo da relação Estado/sociedade pela perspectiva da comunicação.

A primeira e fundamental consequência de se reconhecer o direito à comunicação é entender que ela precisa ser vista como passível de discussão e ação enquanto política pública essencial, tal como políticas públicas para os segmentos de saúde, alimentação, saneamento, trabalho, segurança, entre outros. (RAMOS, 2005, p.6).

O princípio norteador para a **construção de um contexto comunicativo** deve ser o de que informação é um direito da cidadania, considerando-se que “a democracia exige um esforço de ampliação de acessos aos cidadãos às informações referentes ao governo municipal ou de posse deste”. (VAZ, 2002, p.271, grifo nosso)

Na atualidade, é intrínseco pensar a comunicação como papel relevante na gestão pública, não somente pelas necessidades de articulação e mediação de ideias e ações com a sociedade, mas também pela própria demanda dos cidadãos que vislumbram, por meio da comunicação pública, a efetivação de uma gestão mais aberta e democrática.

Pelo que a Comunicação Pública propõe na relação entre Estado e sociedade, entre governantes e governados, pode-se dizer que as iniciativas e preceitos dela decorrentes caracterizam-se como inovadores, por apresentar uma espécie de ruptura sobre a “forma tradicional de ação do Estado”. E, quando constatadas iniciativas que se contrapõem a algumas características do padrão tradicional de ação do Estado no Brasil, elas são indicadas por dois eixos principais: o tipo de conteúdo das políticas (novas políticas) e o processo político e a gestão (novas formas de gestão, novos processos decisórios, novas formas de provisão de serviços).

Uma nova gestão pública tende a ampliar as atividades públicas para um compartilhamento entre o governo e a sociedade. A interação do poder público estatal e cidadãos (relação entre a participação e as políticas sociais) passa a ser considerada como forma de fortalecer o projeto político da gestão pública e a relação da comunicação também com responsabilização, transparência e acesso à informação pública.

A comunicação pública como política pública está relacionada à utilização da comunicação como meio de construção da cidadania. Segundo Jorge Duarte, política pública é “o conjunto integrado, explícito e duradouro de definições, parâmetros e orientações, organizadas em um corpo coerente de princípios de atuações e normas aplicáveis aos processos ou atividades de comunicação” (DUARTE, 2009, p. 69).

Política de comunicação é o conjunto de princípios em que se fundamenta a atividade de comunicação. As perspectivas da política devem caminhar de acordo com um objetivo que seja a meta de todas as atividades. Para a comunicação ser estratégica, deve estar aliada à estrutura do poder decisório e debater os problemas que surgem a partir das demandas e expectativas dos grupos de relacionamento. Deve, também, haver coerência entre os objetivos da instituição e o desenvolvimento integrado de gestão da comunicação. Na estrutura organizacional, o setor de comunicação deve ocupar o mesmo lugar dos outros setores, ou seja, o setor de comunicação tem de participar dos processos de tomada de decisões. Por mais que

essa discussão já não seja tão recente, não é unânime entre as organizações tal prática, o que justifica ainda ser uma situação a ser considerada e observada quando pesquisarmos políticas e práticas de comunicação, principalmente as públicas.

A comunicação pública como política pública, assim como as demais políticas, também é afetada pela descontinuidade administrativa nas organizações estatais, principalmente quando o segmento político-partidário não permanece no poder. Mudanças de prioridades políticas, cortes orçamentários, mudança de cargos e de servidores, alteração de projetos, assim como outros fatores podem comprometer a continuidade e, conseqüente, efetividade da política pública.

As políticas de comunicação, assim como as demais políticas públicas, devem ser elaboradas de modo a aumentar a participação popular e promover a gestão democrática.

As possibilidades de pensar as políticas de comunicação para o controle e participação da gestão pública presumem considerar as práticas comunicativas em uma perspectiva crítica e constitutiva diante do campo político e, particularmente, fortalecer a compreensão da comunicação como mais uma dimensão interdependente de análise das experiências participativas. (SARDINHA, 2011, p.7)

Significa a “democratização” do poder de comunicar e a gestão é concebida como uma instância social na qual confluem o “instrumental” e o “comunicativo”. Os governos sabem identificar a necessidade de comunicação, mas poucos compreendem a “boa” comunicação, ou seja, aquela fundamental para a sua “sobrevivência, com a existência de fluxos comunicativos que permitam a sociedade acompanhar/participar da gestão dos negócios públicos.

De acordo com Habermas (1994), a sociedade civil passa a compartilhar poder e ter uma função no controle da esfera de atuação do Estado. Os governos têm promovido o uso das tecnologias de informação e comunicação como forma de “criar” o Estado informacional, mas ainda há uma certa incógnita de que modo favorecer o uso social da informação governamental e como fortalecer a comunicação para a participação.

3.1.3 Políticas de comunicação: entre formalidades e informalidades institucionais e práticas

Já dissemos que a boa comunicação pública promove a cidadania e a gestão democrática dos negócios públicos. Desse modo, deve contemplar a comunicação dos direitos sociais, informar e estimular a participação social acerca do funcionamento das políticas públicas, a estrutura e funcionamento do poder e realizações relevantes para a sociedade.

A princípio todos esses preceitos estão apenas na doutrina, nas teorias acadêmicas. Já estão há um tempo batendo à porta dos entes públicos, porém poucas entidades da Administração Indireta e, principalmente, da Administração Direta possuem algum tipo de política pública destinada à comunicação formalizada, ou seja, uma política de comunicação institucionalizada (que não seja apenas da gestão de turno).

Como mencionado anteriormente, quando expusemos os pressupostos deste trabalho, quando não há expressão formal daquilo que norteia as práticas comunicacionais, as diretrizes, ou um plano que explicita as intenções e estratégias, não significa que não existe uma política de comunicação. Quando não há esses registros formais, entende-se que a política é informal ou implícita (DUARTE, 2009).

Nessas situações de políticas implícitas, o(s) agente(s) públicos passam a ser os “donos” do processo, construindo a política de maneira mais improvisada e pontual, divergindo do ideal de desenvolvimento de uma política estruturante, integrada e planejada conforme os princípios da comunicação pública.

O ideal é que a administração pública estabeleça diretrizes adequadas de comunicação, por meio da formalização e que a política comunicacional oriente os processos de interação com os mais diversos públicos e canais, propicie o engajamento e a participação da sociedade na co-gestão tanto da política comunicacional, quanto das demais políticas públicas.

Segundo Jorge Duarte (2009), “é possível, por exemplo, formalizar políticas públicas em áreas como internet, acesso a dados, publicidade, radiodifusão, acesso à informação, gestão da comunicação, atendimento ao cidadão, comunicação interna, relacionamento com a imprensa”(p. 6). Quando não é formalmente definida, ela pode ser caracterizada a partir de decisões políticas dos agentes.

Enquanto a decisão política significa uma escolha entre alternativas disponíveis, a política pública envolve bem mais do que isso, pois decorre de inúmeras decisões coordenadas de tal forma a se especificarem numa estratégia política. Assim, compreende-se que toda política pública implica necessariamente em decisão política, mas nem toda decisão política constitui obrigatoriamente em políticas públicas. (SIGNATES, 2003, p.6).

É fundamental, ao se tratar de políticas públicas para a Comunicação Pública, que seja considerada a comunicação como instrumento de democratização da gestão pública e fortalecimento da participação popular; além de ser necessária a ampliação de políticas da transparência, de garantia do acesso à informação pública e do compartilhamento do conhecimento.

Comunicação não faz política, mas não se faz política sem comunicação. A política é ciência estratégica: objetiva transformações estruturais em uma sociedade. E isso exige mudanças culturais, mudanças de atitudes, mudanças consensuadas, o que somente é possível por um processo articulatório e significador dos fatos e fenômenos, possibilitando em cada pessoa a ampliação de sua compreensão e percepção (BERGER; LUCMANN, 1985. p. 11).

3.1.4 Comunicação pública versus interesses privados

Percebe-se um contexto de Comunicação Pública ainda com características do patrimonialismo¹⁶. Nesse modelo, a máquina estatal funciona como uma extensão do poder do soberano, e o papel da comunicação, nesse escopo, torna-se uma espécie de lobby pessoal junto à opinião pública.

Se há um território no Brasil em que o patrimonialismo ainda resiste, intocado, esse lugar é a comunicação governamental, o segmento mais encorpado e mais rico do campo geral da comunicação dita pública no Brasil. Se há um campo em que recursos e equipamentos públicos são apropriados por alguns a serviço de finalidades privadas, esse é, por excelência, a comunicação governamental. A nossa "comunicação pública" hoje, é uma modalidade muito especial de comunicação privada.

Privada, em primeiro lugar, porque sua veiculação acontece principalmente na forma de publicidade comercial, ou seja, na forma de anúncios pagos, em veículos privados. Privada, em segundo lugar, porque ela almeja alcançar fins privados (fins partidários são, por definição, fins privados). Nessa modalidade de comunicação privada, o único elemento verdadeiramente público é o recurso que a financia. Também por isso,

¹⁶ Modelo predominante na administração pública brasileira até a década de 30, caracterizado pela impossibilidade de distinção entre os interesses público e privado

chamá-la de pública é coonestar a impostura que ela encerra. Silenciar diante dela também é coonestá-la. (BUCCI, 2015, p. 25)

Segundo Bucci (2015), a comunicação pública é uma ferramenta que deveria estar a serviço dos cidadãos, não dos governantes. Se estes a colocam a seu serviço (pessoal, político, partidário), invertem os propósitos democráticos, o que ocasiona graves prejuízos para a sociedade. Elizabeth Brandão (2007) afirma que essa comunicação persuasiva em suas diversas formas e manifestações atravessou poderosa e incólume todos os matizes políticos, sendo sempre a preferida dos governantes, independente de ideologias ou de partido (2007, p.11).

No imaginário dos gabinetes de todas as instâncias do poder Executivo - todas mesmo é bom saber -, governar é travar o combate das palavras e das imagens. O inimigo de costume é a imprensa, naturalmente. Se os jornais realçam os defeitos do poder público, a comunicação oficial vem para dar cobertura às pretensas virtudes do mesmo poder. Ao se imaginarem bombardeados durante as 24 horas do dia pelas manchetes dos jornais, os governantes e seus assessores julgam agir em legítima defesa e, com base nesse sofisma, encontram a legitimidade imaginária para lançar mão de recursos públicos para defender o ponto de vista de um partido ou de uma coalizão partidária. À custa do erário, vale repetir. Travam sua guerra desigual, em que o campo de batalha e o território em disputa são um só: a consciência de cada habitante do país. (BUCCI, 2015, p.21).

Vale lembrar o parágrafo 1º do Artigo 37 da Constituição Federal, que trata do princípio da impessoalidade, segundo o qual, não deverá haver, nas comunicações públicas, sinais de promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

A assinatura do governo, ao final das mensagens publicitárias oficiais, é um dos elementos desse nexo de sentido. Observe. Invariavelmente, no arremate de cada peça publicitária está a logomarca do governo de turno, que passa a ser, então, o dono, proprietário simbólico do benefício descrito na mensagem. Isso vale para as campanhas de saúde, de educação, de reformas econômicas, de assistência social, para o que quer que seja. Na publicidade oficial, portanto, a utilidade pública é o pretexto para que a promoção dissimulada da imagem da autoridade ajude a reeleição do agrupamento político que já está no poder. (BUCCI, 2015, p. 24)

Além do princípio da impessoalidade, outro princípio trazido pela CF/88 que interfere na prática da comunicação pública e na relação conflituosa com os interesses privados, é o da publicidade. Os governos costumam dar visibilidade e comunicar aquilo que pode reforçar a boa imagem, boa reputação da gestão vigente e de seus

representantes, selecionando o que torna público e o que silencia, seguindo a lógica de manipulação da opinião pública.

A publicidade, também princípio da Administração Pública, está intrinsecamente ligada à comunicação pública. Em atendimento a esse princípio, torna-se imprescindível a ampla divulgação das ações governamentais, de modo que se promova a transparência, o acesso às atividades e, conseqüentemente, o controle e participação popular nos negócios públicos.

O gênero propaganda, apesar de conceitualmente sugerir a difusão de ideias e disseminação pública de fatos e atos, atualmente tem um sentido muito mais associado à promoção da imagem de algo (pessoas, instituições, bens ou serviços). Nota-se que o texto constitucional preferiu o termo “publicidade”, justamente para tornar público o que é do público, do povo, sendo os agentes governamentais representantes da “coisa pública”.

A publicidade é requisito de eficácia dos atos e transparência das ações. A comunicação pública deve respeitar esse princípio, com a devida observação para que as ações sejam executadas em respeito aos demais parâmetros, nos quais incluem também o da moralidade e impessoalidade. A exaltação de imagem de agentes, homenagens ou autopromoção nas ações de comunicação pública caracterizam um desvirtuamento da sua proposta precípua e de seus princípios vinculados.

Segundo Kegler (2013) “a ‘construção da imagem’ ocorre, muitas vezes, em detrimento do interesse público, pois é inegável a influência e o direcionamento dos conteúdos e das formas de dar visibilidade”, o que não converge com os fundamentos da comunicação pública que preconiza o diálogo e o interesse público como base inafastável.

A comunicação pública não pode estar a serviço da manipulação ou dar-se com majoração do interesse institucional frente ao interesse público. “A consciência dos cidadãos é a fonte da democracia e deveria também ser a sua instância mais respeitada. Jamais deveria ser instrumentalizada pela brutalidade de governantes que partidarizam a máquina pública em benefício próprio”. (BUCCI, 2015, p. 26)

3.1.5 Planejamento da Comunicação Pública

A comunicação, como política estrategicamente orientada, instala-se na defasagem de condições de produção e reconhecimento de sentidos, o que legitima a necessidade de uma gestão comunicativa que a regule e a organize.

Gerar comunicação de qualidade é mais do que aumentar a quantidade e potência das mensagens. Implica criar uma cultura de comunicação que perpassa todos os setores envolvidos com o interesse público, o compromisso do diálogo em suas diferentes formas e de considerar a perspectiva do outro na busca de consensos possíveis e de avançar na consolidação da democracia. (DUARTE, 2010, p. 14)

O planejamento das ações de comunicação caracteriza um processo que se desenvolve através das seguintes etapas: planejamento, implementação, acompanhamento e revisão do planejamento, o que implica, quando necessário, ações durante o desenvolvimento da política. Segundo Jorge Duarte, o planejamento visa orientar os atores no desenvolvimento das ações comunicacionais e também busca nortear o fluxo comunicativo entre o município e os seus públicos de interesse.

Para operacionalizar a Política de comunicação, são necessários dois tipos de procedimentos em comunicação: Procedimentos gerais: dizem respeito ao processo de comunicação como um todo, independentemente de uma atividade, estratégia ou ação específica de comunicação. Procedimentos por foco de comunicação: que se vinculam ou são particularmente importantes para uma dada atividade, ação ou estratégia de comunicação, segundo os limites definidos pela política de comunicação. (DUARTE, 2010)

Segundo Motta e Vasconcellos (2006), os objetivos, as estruturas, as regras e a cultura organizacional são os produtos sociais das trocas simbólicas e das interações cotidianas entre os diversos grupos, com várias lógicas de ação, valores e interesses políticos. Por isso, “uma informação, qualquer que seja sua natureza, não existe a não ser pela sua relação com um ator dotado de um projeto” (FAYARD, 2000 apud DUARTE, J., 2007, p. 62).

O projeto da Comunicação Pública deve ter como compromisso privilegiar o interesse público em relação aos interesses privados, centralizar o processo no cidadão e no seu engajamento na gestão, tratar comunicação como um processo mais amplo do que informação e adaptar os processos e ações às necessidades,

possibilidades e interesses dos públicos, assumindo assim, a complexidade da comunicação pública. (DUARTE, 2007, p. 59)

Duarte sinaliza a respeito da informação quanto à necessidade de sua “formatação, edição, tradução, fusão, impressão e ser colocada no contexto do interessado para se tornar útil” (DUARTE, 2009, p. 62). Já Kunsch (2003, p. 245) diz que não basta pautar-se por ações isoladas de comunicação, centradas no planejamento tático, sem uma conexão com a análise ambiental e as necessidades do público, de forma permanente e estrategicamente pensada.

Entende-se que a comunicação é uma das formas de administrar, dessa forma o planejamento tem que ser estratégico e as ações integradas a uma política orientadora, pois é determinante que os processos e atividades táticas estejam alinhados.

Segundo Kegler (2013), seria importante que planejamento de comunicação pública tivesse como objetivo inicial estabelecer estratégias de educação e formação pública, a fim de “capacitar” os cidadãos a se reconhecerem como comunicadores públicos.

O paradigma informacionalista e transferencial, presente nas políticas de comunicação do Estado, é potencializado pelos dispositivos tecnológicos. Entender essa lógica contratualista, que perpassa esses modelos de comunicação (dos mais centralizadores aos participativos e críticos), é essencial para compreensão da comunicação não como um dispositivo (técnico ou de mediação), mas como prática consequente de um conjunto de “leis”, “regras”, “normas” e “agendas, que estruturam e significam o processo sociocultural.

Reduzir a comunicação aos canais de distribuição de informação tem sido insuficiente de forma geral, mas é especialmente problemático para o campo da comunicação pública. O desafio é viabilizar a pública ampla, isto é, o desafio é implementar vias materiais e imateriais de troca de informação que sejam, ao mesmo tempo, acessíveis, amigáveis e universais. Isto não deveria incluir apenas os suportes tecnológicos e midiáticos, mas igualmente outros compatíveis e abertos ao ambiente da comunicação pública. (MATOS, 2007, p.52-53).

Sardinha (2011) indicou em seu trabalho, aplicado ao rito deliberativo de conselho gestor, elementos para organizar políticas de comunicação para participação social. Segundo o autor, **são quatro categorias analíticas e orientadoras: natureza da informação, dinâmica dos fluxos, modelo de comunicação e práticas e**

dispositivos comunicativos. As categorias visam responder, respectivamente, o que circula em meio aos fluxos de comunicação, onde circulam as informações, como essas informações circulam em meio aos fluxos de comunicação e por que circulam nesses modelos. A proposta de Sardinha é bastante útil para compreender determinada prática de comunicação pública e refletir sobre os desafios e possibilidades para planejar a comunicação pública em determinado ente público.

Idealmente, os responsáveis pela elaboração das informações sobre políticas públicas devem compor uma equipe multidisciplinar. A comunicação pública teria mudanças benéficas se fosse construída por equipes com formações diversificadas, principalmente por profissionais da área de comunicação e ciências sociais como sugere Rothberg (2010). A variedade de profissionais de diferentes formações, trabalhando de maneira integrada, pode possibilitar a comunicação pública mais efetiva em relação a seus preceitos fundamentais.

Além da variedade de formação, os servidores e as empresas executoras das ações comunicacionais do ente público devem ser qualificados para atender aos requisitos da comunicação pública. O sucesso “depende do convencimento dos funcionários públicos de que a abertura não é apenas uma obrigação (indesejada), mas também um direito humano fundamental e essencial para a governança efetiva e apropriada” (MENDEL, 2009, p. 35).

É necessário que a comunicação acompanhe a evolução da administração pública no tocante à estruturação de seu quadro de pessoal. Importante salientar o dispositivo constitucional de acesso ao serviço público, que estabelece o ingresso mediante concurso público. A forma de ingresso e de vínculo com o ente público pode influenciar na autonomia funcional da área responsável pela comunicação e no êxito da relação da comunicação com proposta efetivamente pública. Desse modo, em obediência às premissas constitucionais, que orientam os princípios da administração pública, a área de comunicação precisa ser bem estruturada, qualificada e com autonomia reconhecida e garantida.

No tocante à estrutura, o orçamento também tem sua relevância, pois a garantia de execução da política e do planejamento comunicacional, bem como o funcionamento do setor, depende de recursos financeiros.

Destaca-se que a excelência da gestão pública passa também pela excelência da comunicação pública e pela sua institucionalização. Baldissera (2004) ainda alerta

que um planejamento de comunicação pública não pode querer respostas rápidas e operacionais, pois trata de algo estratégico e contínuo, com adaptações e melhorias constantes, com o permanente objetivo da relação dialógica e efetiva com os cidadãos.

O trabalho de planejamento estratégico focado em comunicação pública, técnico e preciso, perdura. Ele é um farol que ultrapassa barreiras e ilumina o caminho a ser seguido, indo além de cargos e chefias. Evita descontinuidade na medida em que gera resultado e muda a cultura organizacional por meio de processos. Se torna irreversível. Ele dá autonomia e empodera as pessoas. Ele cria rede e capital social. E quando a rede ganha força, não para, só aumenta. Pode parecer utópico, mas acredito que é assim que tem que ser, técnico, planejado e documentado. Somos profissionais e, como servidores públicos, servimos à sociedade. (AGUIAR, 2015)

3.1.6 Representação teórico-metodológica sintética

Neste capítulo, discorreremos sobre alguns conceitos e usos da comunicação pública sobre diversas perspectivas de diferentes autores. Toda a reflexão suscitada aqui servirá como insumo para o estudo empírico adiante, mas há pontos cruciais que merecem destaque, por corresponderem a opções para análise dos dados coletados no presente trabalho.

Os princípios da comunicação pública, também chamados de eixos centrais, apresentados por Duarte (2001), representam a síntese das características fundamentais das práticas comunicacionais denominadas como públicas e, por isso, serão utilizados para análise e diálogo entre as referências teóricas levantadas e as informações provenientes do campo da pesquisa.

Quadro 1 - Eixos da Comunicação Pública

Transparência	Assumir compromisso com a atuação responsável no trato das questões públicas, incluindo a oferta de informações, e a prestação de contas.
Acesso	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 daquilo que é público.
Interação	A criação, a manutenção e o fortalecimento de instrumentos de comunicação que viabilizem fluxos bilaterais ou multilaterais, que respeitem premissas para um diálogo equilibrado e simétrico, no qual todos os envolvidos tenham iguais direito e oportunidade de falar e ser ouvidos.

Ouvidoria Social	O interesse em conhecer e compreender a opinião pública e os diversos segmentos que a compõem; é pressuposto para o atendimento às expectativas da sociedade.
------------------	---

Fonte: elaboração própria com base em Duarte (2011, p.132-133)

O protocolo orientador analítico apresentado por Sardinha (2011), com as devidas adaptações para o campo e objetivos dessa pesquisa, também será aplicado para uma melhor reflexão sobre o “ambiente comunicacional” da Prefeitura de São Paulo, no qual as diretrizes (quando existentes) ou a política informal tende a refletir (ou não) os princípios da comunicação pública, indicados como eixo centrais por Duarte (2011).

Quadro 2 - Protocolo orientador analítico

Natureza da Informação (o que circula em meio aos fluxos)	Para avaliar os critérios de publicização. Na perspectiva de Matos (2009), é identificar questões pontuais defendidas como gerais; interesses particulares em sobreposição aos interesses públicos; a supervalorização de questões em detrimento de outros; os privilégios de determinadas vias de compreensão em detrimento de outros.
Dinâmica dos fluxos (onde circulam as informações)	Para identificar as principais áreas que se organizam em torno dos “espaços políticos decisórios da comunicação” e a relação entre essas áreas para uma indicação das principais redes na produção de informação/ sentido.
Modelo de comunicação (como circulam a informações em meio aos fluxos) –	Para entender a(s) matriz(es) comunicacionais que organizam o protocolo de comunicação entre a Prefeitura e os seus públicos.
Práticas e dispositivos comunicativos (por que circulam nos moldes identificados pelos modelos de comunicação)	Caracterização do perfil e percepção da comunicação que orientam, referenciam e/ou ordenam as relações comunicativas em interface com os eixos da Comunicação Pública (DUARTE, 2011)

Fonte: elaboração própria com base em Sardinha (2011)

3.2 Comunicação pública no contexto digital: novas possibilidades de atuação

3.2.1 Comunicação pública na sociedade digitalizada

As tecnologias de informação e comunicação (TICs) oferecem possibilidades concretas de mudanças nas relações entre Estado e sociedade. As transformações decorrentes da “era digital” oportunizam novas formas de comunicação com os cidadãos, por meio de novos instrumentos (como as mídias sociais), que permitem maior interatividade e proximidade com o público.

Considera-se que o advento dessas tecnologias (e a forma como são utilizadas) possibilitou o surgimento da "sociedade da informação". Com o avanço tecnológico também, segundo Henry Jenkins (2008), há uma mudança do paradigma da vivência e consumo de informações, uma cultura de convergência, que pode ser relacionado a três fenômenos: convergência dos meios de comunicação, cultura participativa e inteligência coletiva.

Conforme Jenkins (2008), os produtos das novas e velhas mídias se tornam híbridos, o que interfere na relação dessas tecnologias e seus usuários. Nogueira & Castro (2014) apontam que a Internet permite uma organização dos indivíduos de acordo com seus interesses, uma categorização ágil e fácil de conteúdos e, junto com a invenção de dispositivos portáteis, permite que conteúdos sejam acessados ou consumidos em qualquer lugar, a qualquer hora.

As características de interatividade e construção coletiva diferem as mídias sociais das mídias tradicionais. Lévy (1999) define o termo interatividade como a participação ativa do beneficiário de uma transação de informação. A interação como matéria-prima das relações e dos laços sociais é a definição de Recuero (2009). Para Primo (2007, p. 5) a interação é entendida como “ação entre” os participantes do encontro (inter+ação). Todos esses entendimentos sugerem a mudança do tradicional paradigma comunicacional em que a comunicação se dá entre emissor e receptor. Segundo Santaella (2003) e Amaral (2012), o consumidor/cidadão/espectador é também produtor/distribuidor de conteúdo. Destacam-se os termos “compartilhamento” e “conversações”, transformadores do modo tradicional de comunicação (SAAD CORRÊA, 2009, p. 164).

A comunicação por meio das redes digitais interativas se caracteriza, em primeiro lugar, pela ruptura de dois condicionantes clássicos de toda a Comunicação: o tempo e o espaço. As mensagens na rede possuem elasticidade temporal e não estão submetidas às distâncias físicas. Nesse sentido, a comunicação em rede se caracteriza pelo policronismo e pela multidirecionalidade”. (SALAVERRÍA, 2005, p. 23).

Conforme Cunha e Miranda (2013), o governo é um ator central nas redes sociais, e as suas ações em TIC têm repercussões notáveis na sociedade. Assim como os movimentos em direção à sociedade da informação estão “levando governos de todas as esferas a alterar prioridades, a redefinir estratégias, a considerar outros atores na formulação, implementação e controle de políticas públicas, a ser mais transparentes”. (CUNHA; MIRANDA, 2013)

Já é notado o movimento dos governos em promover o uso das tecnologias de informação e comunicação como forma de “criar” o Estado informacional, resta saber de que modo favorecer o uso social da informação governamental e como fortalecer a comunicação para a participação, já que ainda podemos considerar todo esse movimento recente, ainda sendo experimentado e aprimorado.

Se o modelo mais adotado no campo da comunicação governamental ainda é o que Martín-Barbero (1995) denominou de modelo mecânico, no qual comunicar é fazer chegar uma informação, com características de tráfego unidirecional de um significado já pronto, as ideias de Habermas estão direcionadas à defesa da existência de uma esfera pública, com a formação de um espaço público político favorável à interação na ordem político-social estabelecida.

Mainieri e Ribeiro (2013) resgatam a perspectiva de Pierre Lévy e André Lemos, na qual o virtual faz emergir uma nova esfera pública, que é denominada de esfera pública digital, um espaço descentralizado que permite a difusão maior das informações e ampliação do debate público (MAINIERI; RIBEIRO, 2013). A comunicação na esfera pública digital é caracterizada de muitos para muitos e, como a democratização é em tese potencializada no ciberespaço, tem-se forte relação entre esse a comunicação pública (SENA, 2016).

Esta nova concepção de uso das tecnologias da informação como meio de proporcionar interação entre usuários e desenvolvedores tornou as emergentes mídias sociais potenciais canais de comunicação devido à sua flexibilidade, rapidez e alcance, além de possibilitar o compartilhamento de conteúdos. (SAAD CORRÊA, 2009)

A utilização das mídias sociais, novas ferramentas tecnológicas advindas da denominada Web 2.0, é uma das consequências da nova governança pública, pois são opções rápidas e versáteis para os governos se comunicarem com seus cidadãos com um custo relativamente baixo. Conforme José Luís Braga (2007), os fenômenos comunicacionais, na sociedade contemporânea, “apresentam uma diacronia muito dinâmica – não apenas consequência do avanço tecnológico, mas também dos processos sociais interacionais que se diversificam correlatamente”. (BRAGA, 2007, p. 4).

O que temos em mãos e em cena atual é uma rede que opera a partir de suas quatro singularidades originais, enfatizando características adicionais de presença ubíqua, de estabelecimento de conversações como meio de troca social, de crescente uso de formas expressivas imagéticas, e de configuração de processos de produção cada vez mais integradores. Com isso, parece-nos oportuno incluir mais três características da comunicação digital: a simetria comunicacional, as conversações participativas e a integração midiático-informativa. (SAAD CORREA, 2009)

Por outro lado, Wilson Gomes (2005) aponta que comunicação que de fato se pratica ainda se caracteriza como unidirecional e com objetivo de persuasão, de formar opinião.

O Estado é um provedor de informações políticas. A sua comunicação on-line com o público ainda é majoritariamente a produção de materiais destinados a produzir, unidirecionalmente, opinião pública favorável ou, no melhor dos casos, a prestação de informações básicas sobre o funcionamento do Estado (GOMES, 2005, p. 20).

Daí se tem a dicotomia do termo controle social. Muito em voga para referir-se ao possível controle que a sociedade passa a ter sobre o Estado, potencializado principalmente pelas tecnologias de informação e comunicação (TICs), o termo também cabe para abordar o permanente controle do Estado e governos sobre a sociedade, também potencializado pelas TICs. O governo atua na fiscalização da população, da opinião pública e da esfera pública política, inclusive decidindo que tipo de informações e de que forma essas serão publicizadas ou silenciadas. O poder da máquina estatal e seu capital simbólico, de autoridade legítima, ainda prevalece ao colocarmos na balança o controle da sociedade sobre as ações do Estado e o controle do Estado sobre a sociedade.

3.2.2 O poder das mídias sociais: comunicação e engajamento dos cidadãos

As mídias sociais são ferramentas que permitem a interação social, relação colaborativa, de compartilhamento e produção de conteúdo. Isso tanto por pessoas, como por instituições representadas por perfis oficiais. As plataformas online reduzem o custo e tempo de produção e distribuição da cadeia de informações. Ao iniciar qualquer tipo de planejamento em mídias sociais, é necessário refletir sobre a amplitude de alcance das redes.

Primeiramente, para mim, rede e mídia social são coisas diferentes. As redes sociais são metáforas para os grupos sociais. Já a "mídia social" (sem entrar, aqui, no mérito do termo), é um conjunto de dinâmicas da rede social. Explico: são as dinâmicas de criação de conteúdo, difusão de informação e trocas dentro dos grupos sociais estabelecidas nas plataformas online (como sites de rede social) que caracterizam aquilo que chamamos hoje de mídia social. São as ações que emergem dentro das redes sociais, pela interação entre as pessoas, com base no capital social construído e percebido que vão iniciar movimentos de difusão de informações, construção e compartilhamento de conteúdo, mobilização e ação social. (RECUERO, 2010)

A história e a evolução das plataformas digitais de redes sociais estão intrinsecamente ligadas à formação de opinião pública. O processo de formação de opinião, segundo consta no "Manual de orientação para atuação em mídias sociais", da Secretaria de Comunicação do Poder Executivo Federal, "sob qualquer que seja a ótica, é por natureza multidimensional e inclui pontos de contato dentro e fora da rede, nas diversas situações sociais que englobam a participação ativa de cidadãos" (BRASIL, 2014. p.14).

As instituições, sejam elas públicas ou privadas, devem entender as mídias sociais, não apenas como ferramentas potencializadoras de relacionamentos com os públicos, mas principalmente de sobrevivência social e política na sociedade contemporânea digitalizada que demanda a relação facilitada pela ambiência online.

O poder de dar o tom e pautar a sociedade não mais pertence à grande imprensa. Com os dispositivos em mãos e conectividade, o fato, a notícia ganha corpo com muito mais agilidade do que a própria imprensa tradicional consegue dar conta. As características desenvolvidas pelo padrão de utilização de mídias sociais estão distribuídas e abarcam também o próprio público da mídia tradicional apto a se tornar também produtor e disseminador de informações. (BRASIL, 2014)

Além de fornecer informações governamentais, as mídias sociais em geral são plataformas adequadas para a participação eletrônica, para a apresentação e discussão de questões políticas e para um diálogo com o público (BONSON; TORRES; ROYO; FLORES, 2012, p. 123).

Segundo Márcia Duarte (2007), o papel das mídias sociais na sociedade democrática implica a mobilização, cooperação e formação de vínculos de corresponsabilidade para com os interesses coletivos, “(...) definindo o cidadão como um sujeito capaz de interferir na ordem social em que vive, participando das questões públicas, debatendo e deliberando sobre elas” (DUARTE, 2007, p. 111-112).

Para Nogueira e Castro (2014), o fato de o cidadão ter a possibilidade de ser sua própria mídia tem duas consequências. Os autores colocam como a primeira delas que a internet, principalmente via mídias sociais, cria uma cultura de participação, na qual as pessoas são estimuladas à interação. Como segunda consequência, a criação de um novo cidadão, que se acostumou a resolver tudo *online*, inclusive as exigências de sua participação política.

Ao abordar o processo comunicacional mediado pelas mídias sociais, Kunsch (2003) apresenta a ideia de comunicação dirigida aproximativa. Para Kunsch, tal como ocorre na comunicação face a face, as mídias sociais possibilitam ações interativas das organizações com públicos identificados, cujo *feedback* pode ser imediato.

“Enquanto as redes sociais ocupam cada vez mais espaço na sociedade, a Comunicação Pública objetiva justamente aproximação e diálogo, interação e democratização da informação” (SENA, 2016). Sendo assim, cabe refletir sobre o papel que as mídias sociais desempenham ou podem desempenhar para estimular a prática e o exercício da comunicação pública.

É certo que as estruturas de participação ainda são difusas e pouco organizadas, e que seu processo de construção é tímido e fragmentário, mas também é fato que a comunicação e as novas tecnologias da informação têm influenciado decisivamente o processo de transformação da sociedade brasileira, em especial o estabelecimento de uma nova cultura política, que propugne pela participação política baseada na conscientização e não simplesmente no dever cívico do voto. (DUARTE, M. 2007, p. 102)

Quanto mais visíveis forem os assuntos de interesse público, mais haverá espaço para discussões e participação do cidadão. A internet possibilita essa visibilidade dos assuntos e dos atores políticos e, para além disso, possibilita que o cidadão não só receba informações, mas também seja um emissor de conteúdo.

(MAINIERI; RIBEIRO, 2013). Essa é, na verdade, a maior contribuição da internet para a democracia, “é a visibilidade que ancora a discutibilidade na democracia” (GOMES, 2004, p. 303).

É positiva essa disseminação do uso das mídias sociais, uma vez que as pessoas têm vivenciado, de modo mais intenso, a possibilidade de se expressarem e serem vistas, lidas e ouvidas (ou então curtidas e compartilhadas).

Outro fato que demonstra essa digitalização do ciclo informacional é que já é muito mais comum encontrar “informações quentes” por meio do Facebook ou outras mídias sociais, sendo que a maioria desses acessos ocorrerá por meio de *smartphones*. O *feed* de notícias do usuário, as *fanpages* e as publicações nas linhas do tempo dos perfis tornam-se vitrines informativas, mais do que a própria *homepage* da fonte da respectiva informação acessada.

“Enquanto sujeito de um processo social e de trocas simbólicas, o cidadão torna-se partícipe do processo de comunicação pública” (MAINIERI; RIBEIRO, 2013) Dessa forma, para fortalecer a democracia, por meio dessas novas plataformas propiciadas pelas TICs, Maia (2002) salienta:

[...] é preciso levar em consideração que, para fortalecer a democracia, são necessárias não apenas estruturas comunicacionais eficientes, ou instituições propícias à participação, mas também devem estar presentes a motivação correta, o interesse e a disponibilidade dos próprios cidadãos para se engajar em debates. (MAIA, 2002, p. 108)

Quando se fala em “poder das mídias sociais”, visualiza-se uma relação conflituosa e de disputa, relacionada com a intenção dos atores nas suas manifestações nessas plataformas. Ao mesmo tempo que falamos em provável possibilidade de engajamento e participação dos cidadãos, também falamos em utilização do poder de alcance dessas mídias para manipulação da opinião, com propagação de conteúdos com informações falsas, por exemplo.

Tentar formar e controlar a opinião pública por meio da visibilidade propiciada pelas mídias sociais é poderosa arma para manutenção e aplicação de poder das instituições. A luta para fazer com que outros vejam e ouçam aquilo que se pretende, tornou-se parte inseparável dos conflitos políticos e sociais de nosso tempo. Mas vale ressaltar que as novas formas mediadas de comunicação são utilizadas não apenas para promover instituições, mas também para contestá-las.

3.2.3 E-governança e a nova forma de governar

As tecnologias de informação e comunicação vêm definindo novos modelos para o relacionamento Estado/sociedade, configurando novas estruturas de governança, o que sugere a possibilidade de uma administração pública mais eficiente, democrática e transparente.

O termo e-governança, ou governança eletrônica ou também governança digital, refere-se a como essas TICs podem melhorar a capacidade do Estado de governar e formular suas políticas, podendo ser definida como:

a utilização pelo setor público de tecnologias de informação e comunicação inovadoras, como a Internet, para oferecer aos cidadãos serviços de qualidade, informação confiável e mais conhecimento, visando facilitar-lhes o acesso aos processos de governo e incentivar sua participação. É um comprometimento inequívoco dos que tomam decisões [governamentais] com o estabelecimento de parcerias mais estreitas entre o cidadão comum e o setor público (NAÇÕES UNIDAS, 2002, p.54).

Para Cunha e Miranda (2013), o conceito de e-governança pode e deve incluir a melhoria da eficiência e da eficácia, mas a elas não se resume; e-governança é o exercício de uma nova forma e de uma nova possibilidade de governar, com a participação de uma ampla rede de atores, facilitada pelo uso das tecnologias de informação e comunicação no processo democrático.

Diferentes autores sugerem diferentes formas de categorizar as iniciativas em e-governança. Para uma explicação didática, Cunha e Miranda (2013) optaram por seguir a divisão proposta pela Unesco (2005), classificando a aplicação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para e-governança em três áreas: e-administração pública, e-serviços públicos e e-democracia. Porém, como os próprios autores alegam, as áreas são de difícil demarcação entre si: e-administração pública (o uso de tecnologia nas políticas públicas e na gestão do governo), e-serviços públicos (a prestação de serviços e informações por meios eletrônicos) e e-democracia (a ampliação da práxis democrática, promovendo transparência, participação e maior accountability com o uso das TICs).

De acordo com Holzer e Kim (2005), a governança eletrônica engloba o governo eletrônico, que está relacionado com a prestação de serviços públicos, e a democracia eletrônica, que trata da participação cidadã. Desse modo, quando

referido ao setor público, o termo e-governança (e-governance) é mais abrangente que governo eletrônico (e-government).

Os usos das TIC no governo correspondem a um esforço para agilizar as transações dentro do próprio governo (G2G), entre o governo e cidadãos (G2C) e entre governo e negócios (G2B) (TORRES; PINA; ACERETE, 2006)¹⁷. A adoção de tecnologias de comunicação pode visar aumentar divulgação de informação, comunicação com as partes interessadas, e participação pública nas atividades governamentais (LI; FEENEY, 2014). Assim sendo, o governo eletrônico não é apenas uma ferramenta para a modernização interna, informações de relatórios e a prestação de serviços públicos, mas uma efetivação de canais de comunicação para que os cidadãos participem da gestão das instituições e processos políticos, o que culmina na criação valor para ambos: cidadãos e governos.

Surgem novas propostas de gestões que promovam maior transparência e participação dos cidadãos nas políticas públicas de suas cidades. Consensual entre os autores está a ideia de que toda informação produzida por um órgão governamental pertence a seus cidadãos, que devem ter amplo acesso para que possam fiscalizar a integridade de gestão e ter insumos para participar das tomadas de decisão que afetam direta e indiretamente suas vidas. Se depender do atual estágio de desenvolvimento tecnológico, que tente a evoluir cada vez mais, tal proposta se torna factível, já que a gestão de dados, publicação e acesso são suficientemente baratos e virtualmente instantâneos.

Quando se fala em governo aberto, outra expressão em voga, cada vez mais falamos de transparência, participação e serviços públicos mediados pela tecnologia. Nesse sentido, as TICs podem ser aliadas ao criar novas formas de interação entre Estado e sociedade, possivelmente superando barreiras entre os dois.

Por meio da Comunicação Pública, as informações que alimentam as políticas públicas, os dados governamentais, a pluralidade das ideias e visões de mundo podem se apropriados pelos mais diversos grupos sociais. Decerto que este processo não é natural, nem é realizado pela “mão invisível da internet”. Regras institucionais, políticas públicas e espaços públicos para construção, debate e disseminação comunicacional devem existir, de modo que o Estado continue sendo um ator-chave, mas não mais exclusivo. (ABRUCIO, 2016, p.267)

¹⁷ G2G, G2C e G2B são siglas de uso comum para referir-se, respectivamente, às expressões em inglês *government to government*, *government to citizen* e *government to business*.

O valor das redes sociais é evidenciado na página Governo Eletrônico, do Poder Executivo Federal.

No Brasil, uma das frentes fundamentais da política de Governo Eletrônico é a atuação junto ao cidadão, que deve ser incluído como produtor de conhecimento coletivo. O governo brasileiro busca fortalecer a sua relação com o cidadão também por meio das redes sociais, reconhecendo que, por meio desses instrumentos, o Estado pode quebrar barreiras, promover o diálogo e buscar sugestões para as políticas governamentais. (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2016)

A adoção de mídias sociais pelo setor público pode sinalizar como o Estado está em conformidade com as expectativas sociais sobre a promoção da transparência, envolvendo cidadãos e criando confiança, porque se aplica a um contexto em que existe assimetria de informação entre governo e cidadãos. Essas plataformas podem permitir que as pessoas sejam integradas nos processos administrativos e políticos como acionistas, por isso são ferramentas úteis para uma eliminação bem-sucedida da possível dissociação entre agentes políticos e cidadão. (KARKIN, 2013, p. 324).

Linders (2012) define a seguinte tipologia para a participação dos cidadãos: cidadãos como fonte, governo como uma plataforma e governo *do-it-yourself*. Essas categorias refletem os modelos de co-produção cidadã na era das mídias sociais: cidadão para governo (C2G), governo para cidadão (G2C) e C2C (cidadão para cidadão), respectivamente.

Essa classificação de Linders (2012) das iniciativas de participação eletrônica dos cidadãos na era das mídias sociais, por meio dos relacionamentos C2G e G2C, reforça a ideia de que a transição do governo eletrônico (cidadão como cliente) para "*we gov*" (cidadão como parceiro) é "um novo tipo de contrato social" (LONG, 2002), pelo qual o público desempenha um papel muito mais ativo do que tradicionalmente exercido. Tudo isso contribui para que cidadãos e governos atuem como parceiros e tomem decisões de forma conjunta e socialmente responsável.

Um novo nível de governo transparente e aberto está sendo ativado, mas não se pode deixar de mencionar a ainda existente exclusão digital no Brasil, explicada por diversas questões (econômicas, etárias ou outras). Dessa forma, também são fundamentais iniciativas que busquem a democratização do acesso, como telecentros, wi-fi público e banda larga de qualidade para todas as pessoas.

Ainda há um amplo espaço para a inovação na governança da esfera pública ampliada. As novas possibilidades comunicacionais são ainda desconhecidas, sobretudo no uso das sociais, e este campo fica mais aberto quando se trata de comunicação pública, uma vez que não só os meios que estão mudando, mas a própria noção de democracia e espaço público. Desse modo, a comunicação pública pode ser um dos terrenos mais propícios à inovação na gestão pública.

3.2.4 A mídia social Facebook

As plataformas web 2.0 oferecem uma gama mais ampla de recursos interativos para informar o público sobre as atividades do governo (GOLBECK; GRIMES; ROGERS, 2010). O surgimento de mídias como o Facebook¹⁸, com seus bilhões de usuários ativos (FACEBOOK, 2012), permite que os governos entrem em contato com o público "onde as pessoas estão." (GARVIN, 2008).

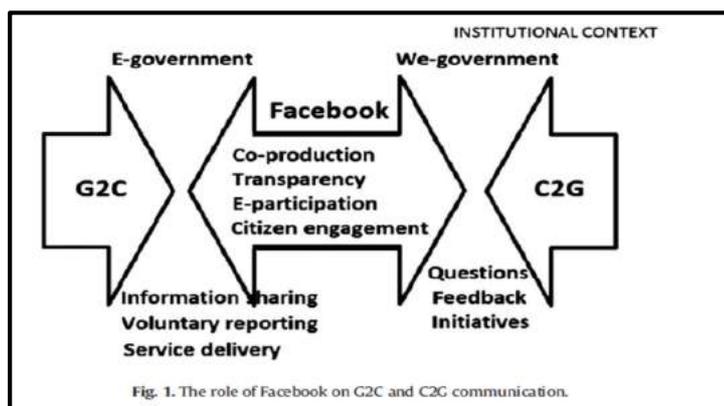
Entre a variedade de mídias sociais disponíveis, o Facebook se destaca, afinal são mais de dois bilhões de pessoas¹⁹ conectadas no Facebook todos os meses (o que chamam de usuários ativos) e, apenas no Brasil, são 117 milhões de pessoas. (FACEBOOK, 2017). Além disso, é uma plataforma na qual o engajamento sobressai em relação à simples distribuição de conteúdos. De acordo com Henriques e Sant'ana (2015), o foco do Facebook concentra-se em "oferecer possibilidades efetivas de promover envolvimento e experiências. Com isso, suas ferramentas destacam-se sob o ponto de vista relacional, mais que o informacional" (HENRIQUES; SANTANA, 2015, p.100).

O importante ao usarmos o Facebook como referência para reflexão sobre as mídias sociais e o seu papel na e-governança, é não nos atermos à tecnologia em si, mas aos recursos que ela oferece e às mudanças provocadas no processo de comunicação. Isso porque plataformas vêm e vão com o tempo, podem surgir novas com outras possibilidades de relação entre indivíduos e organizações.

¹⁸ O Facebook é uma rede social da web lançada em 2004. Além do caráter pessoal das publicações, a plataforma oferece um espaço voltado para empresas ou organizações. São as chamadas *fanpages*.

¹⁹ <https://www.techtudo.com.br/noticias/2017/06/facebook-chega-a-2-bilhoes-de-usuarios.ghtml>
Acesso em 31/01/2018.

Figura 2 - O papel do Facebook nas comunicações G2C e C2G



Fonte: BONSON; RATKAI; ROYO, 2014.

Ao aderir às *fanpages* no Facebook, a instituição figura como mais um participante da rede social e sua identidade é construída em função de sua interação com todos os demais integrantes da plataforma. O modo como se administra uma página institucional na rede pode trazer consequências tanto positivas quanto negativas para os governos/entes estatais. "Experiências negativas podem prejudicar a percepção dos usuários em relação à marca/organização e podem depreciar sua imagem" (KOTLER, 2010, p. 44).

Quando se trata de uma página de uma organização pública, a administração deve orientar a interação para o engajamento e participação dos usuários. "Levar a política e a prestação de contas aos cidadãos é, também, engajá-los a participar mais ativamente e de uma maneira mais cotidiana da gestão política em questão" (OLIVEIRA, p.5, 2015).

Além de todas as possibilidades positivas que as mídias sociais, em especial o Facebook apresenta, há também aspectos que merecem atenção. Além de questões relacionadas à política de privacidade dos usuários, os algoritmos do Facebook são otimizados para favorecer o marketing digital, ou seja, a promoção de produtos, marcas e instituições no ambiente online. A capacidade de alcance da rede social também é utilizada para desinformação e manipulação, sendo, notoriamente, um ambiente também propício para viralização de informações falsas, que subsidiam interações e reações na plataforma e fora dela.

Os *bots* (robôs) presentes no Facebook são ferramentas usadas para impulsionar campanhas publicitárias, viralizar *fake news* e manipular consensos. O

arsenal de dados dos usuários que trafegam pela rede sugere vantagens e também perigos, podendo ser desviados até mesmo para manipular democracias. Essa opacidade da rede se contrapõe à possibilidade da mídia social de promover maior transparência, participação e controle social. No caso da relação governo e governados, em vez da promoção do controle social subsidiado pela transparência e abertura à participação, coloca os cidadãos ainda mais como “controlados” e alvos das mais diversas manipulações que favorecem ainda mais a manutenção da desigualdade existente nessa relação. (SALAS, 2017)²⁰

3.2.5 O uso das mídias sociais pelos entes estatais

As comunicações governamentais muitas vezes sofrem de uma "distância" elevada em relação aos cidadãos, e um benefício importante do emprego de mídias sociais nessa comunicação pode ser o estabelecimento de interações mais estreitas com as partes interessadas (FISHER LIU; HORSLEY, 2007).

Ao contrário dos canais de comunicação off-line, as mídias sociais oferecem a oportunidade de interagir diretamente com o público, mas alguns estudos sugerem que os governos não fazem uso abrangente desse potencial (HOFMANN; RÄCKERS; BEVERUNGEN; BECKER, 2013).

O uso das mídias sociais em estratégias de comunicação de ordem institucional foi iniciado pelo setor privado, embora as entidades do setor público também tenham começado a adotar e usar essas ferramentas. Panagiotopoulos et al. (2013) concluíram que os usuários de mídias sociais podem nem sempre representar o grande público, mas abrem oportunidades significativas para melhorar as interações do G2C (*government to citizens*) e informar o desenvolvimento de políticas.

Para os entes estatais, estar presente no Facebook pode ser considerado um sinalizador da intenção de promover a transparência, uma aproximação com os cidadãos e uma disposição de fomentar o controle social dos negócios públicos. Representa muito mais do que apenas estar presente onde as pessoas estão, mas

²⁰ “O Obscuro uso do Facebook e do Twitter como armas de manipulação política”. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/19/tecnologia/1508426945_013246.html>. Acesso em 08 01 2019.

também não representa uma “abertura dos governos” como o discurso aponta. Alguns autores indicam que o feedback do cidadão via mídia social, via de regra, não resulta em mudanças governamentais (MAGRO, 2012).

Ainda assim, na medida em que governos locais divulguem voluntariamente informações relevantes e se coloquem em postura de ouvir, o possível conflito de interesses que possa existir entre eles e os cidadãos pode ser enfraquecido. Assim, os municípios devem identificar os tópicos mais relevantes para os cidadãos em suas jurisdições, a fim de atender às necessidades do público local, fornecer informações úteis para a sociedade e coletar dela opiniões sobre esses temas sensíveis.

A presença de instituições nas mídias sociais é uma possibilidade de trabalhar a legitimidade não apenas a partir do discurso em torno da própria imagem, mas do diálogo e do debate acerca das questões que a estruturam. Nesse ambiente, há novas possibilidades, tanto em termos de visibilidade quanto de avaliação e gestão das relações. No entanto, quando se fala em exposição institucional em mídias interativas onde há hiperconectividade, tende a emergir o conflito entre os benefícios e riscos da visibilidade e a perda do controle, próprio da zona de conforto da comunicação unilateral, como também inúmeras contradições relativas a questões como o tom mais formal ou informal ou o grau de aprofundamento do conteúdo. (HENRIQUES; SANT’ANA, 2015)

Como Ellison e Hardey (2014) indicam, em uma época em que o escopo e o papel do governo local são constantemente examinados e onde os níveis de participação dos cidadãos são baixos, os municípios precisam usar ativamente as mídias sociais para envolver os residentes adequadamente em todos os aspectos de governança local.

Algumas experiências têm chamado a atenção para aspectos cruciais desse tipo de interação, como é o caso da *fanpage* da Prefeitura de Curitiba no Facebook, objeto de alguns estudos acadêmicos e considerada, por muitos pesquisadores e profissionais da comunicação, como um *case* de sucesso no uso governamental da plataforma. Isso porque, criada em março de 2013, a “Prefs”, como a própria Prefeitura de Curitiba se autodenominou, já conta com mais de 858 mil seguidores²¹.

Para Henriques e Sant’Ana (2015), a Prefeitura de Curitiba, ao centrar suas estratégias na valorização de aspectos relacionais próprios da mídia social em que atua, “rompe com o modelo de comunicação formal e austera, típico desse tipo de instituição, inclusive nas mídias sociais”.

²¹ Dados coletados em 31/01/18 na própria fanpage @PrefsCuritiba. <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/>>.

Em uma página vinculada ao poder executivo, pressupõe-se inicialmente que o engajamento seja promovido a partir da prestação de serviço e participação no debate de temas políticos. Diferentemente do esperado, no entanto, a fan page da Prefeitura de Curitiba adota outros recursos para atrair e envolver seus seguidores. (...) o envolvimento é centrado no conteúdo ameno. Para direcionar demandas de serviços que porventura sejam apresentadas, a página possui um aplicativo de captação, com um formulário próprio. O ambiente é moldado para que as pessoas saibam o que podem esperar dele: criatividade e conteúdo inusitado. As mensagens chamam atenção e conquistam admiração e simpatia por terem formato e temas irreverentes. Assim, combinam estratégias típicas do chamado “marketing de guerrilha”. (...) A linguagem burocrática, marcada pela formalidade e impessoalidade, típica das instituições de governo, dá lugar ao uso de conteúdo e linguagem cotidiana e à informalidade. Assim, a fan page inova ao posicionar-se como “um igual”, o que denota sua tática de estabelecer proximidade (e até mesmo intimidade) e, com isso, promover maior engajamento. (HENRIQUES; SANT’ANA, 2015)

Há controvérsias em relação ao caso da Prefeitura de Curitiba. Muitos especialistas não a consideram como uma prática exitosa de comunicação pública, e sim muito mais como uma página de entretenimento e humor do que um espaço de relevância para informação, formação e participação dos cidadãos (GIANNINI, 2016; SANTOS; HARMATA, 2013). A fim de possibilitar ressonância e visibilidade às mensagens, a ‘Prefs’ adotou por prática a publicação de memes (imagens com conteúdo de humor). O que se percebe é que a atuação em mídias sociais é algo tão recente para organismos públicos que, que essas mídias acabam sendo um campo de experimentação por tentativa e erro: não se sabe ao certo o que o que se deve ou não fazer em uma mídia social como instrumento de comunicação pública.

Segundo dados da pesquisa TIC Domicílios²²: em 2016 quase 70% dos brasileiros eram usuários de internet, sendo que 93% desses usuários tinham o aparelho celular como instrumento de acesso. Os entes estatais, ao visualizar as potencialidades desse cenário, vêm gradativamente usando de estratégias na internet para se aproximar dos cidadãos, como é o caso da presença desses entes nas mídias sociais.

²² Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC domicílios 2016. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2017. Disponível em: <http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_DOM_2016_LivroEletronico.pdf>. Acesso em 15 de dezembro de 2018.

Um relatório da *We Are Social*²³ revela que os brasileiros são o terceiro no ranking mundial de tempo gasto na Internet e o segundo no acesso a redes sociais, com mais de 9 horas de navegação diárias, sendo que mais de 3,5 horas são utilizadas para acessar essas redes. Por mais que o acesso à internet ainda não seja universal em nosso país, 62% da população brasileira (130 milhões de pessoas), segundo dados da *We Are Social*, está presente nas redes sociais. O acesso às redes é realizado, pela maioria dos usuários, por meio dos aparelhos celulares. São 120 milhões de brasileiros nessa situação, ou seja, 57% da nossa população, o que não significa que esse acesso seja exclusivo por meio de dispositivos móveis.

De acordo com a TIC Governo Eletrônico Prefeituras 2017²⁴, 75% das prefeituras brasileiras possuem perfil em redes sociais on-line, o que demonstra o reconhecimento por parte dos órgãos da importância de se estar presente nessas plataformas. Grande parte delas possuem área interna ou pessoa responsável pelo relacionamento com os cidadãos nas redes sociais (76%), sendo que 15% das prefeituras “terceirizam esse relacionamento”. Porém, apenas 15% dessas prefeituras possuem uma espécie de “manual de publicação”, que orienta a atuação delas nessas redes. Essa proporção só aumenta nos municípios com mais de 500 mil habitantes (36%).

²³ 2018 Global Digital. Disponível em: <<https://wearesocial.com/blog/2018/01/global-digital-report-2018>>. Acesso em 15 de dezembro de 2018.

²⁴ Fonte: CGI.br/NIC.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro - TIC Governo Eletrônico 2017. Disponível em: <https://cetic.br/tics/governo/2017/prefeituras/>. Acesso em 15 de dezembro de 2018.

Tabela 1 - Prefeituras que possuem algum manual ou guia para a publicação de conteúdo em redes sociais on-line

		Percentual (%) Percentage (%)	Sim Yes	Não No	Não sabe Does not know	Não respondeu Did not answer
TOTAL			15	78	6	1
LOCALIZAÇÃO LOCATION	Capital Capital		44	36	20	0
	Interior Countryside		15	78	6	1
REGIÃO REGION	Norte North		21	71	5	2
	Nordeste Northeast		15	79	6	0
	Sudeste Southeast		16	76	8	1
	Sul South		8	87	4	1
	Centro-Oeste Center-West		24	70	4	2
PORTE SIZE	Até 10 mil habitantes Up to 10 thousand inhabitants		12	83	4	0
	Mais de 10 mil até 100 mil habitantes More than 10 thousand up to 100 thousand inhabitants		16	76	7	1
	Mais de 100 mil até 500 mil habitantes More than 100 thousand up to 500 thousand inhabitants		18	68	14	0
	Mais de 500 mil habitantes More than 500 thousand inhabitants		36	51	13	0

Fonte: CGI.br/NIC.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro - TIC Governo Eletrônico 2017

De acordo com essa última pesquisa, três em cada quatro prefeituras estão nas redes sociais, 96% das prefeituras das capitais e 98% das que possuem mais 500 mil habitantes. Entre os municípios que possuem entre 10 mil a 100 mil habitantes, 80% estão nas plataformas e esse número cai para 66% nos municípios menores, com menos de 10 mil habitantes.

Tabela 2 - Prefeituras que possuem perfil ou conta próprios em rede social on-line, por atividades realizadas nas rede sociais on-line

Percentual (%) Percentage (%)		Postar notícias sobre a prefeitura Posting news regarding the local government	Responder a comentários e dúvidas dos cidadãos Responding to citizens' comments and questions	Divulgar serviços ou campanhas Publicizing services or campaigns
TOTAL		97	82	91
LOCALIZAÇÃO LOCATION	Capital Capital	100	92	96
	Interior Countryside	97	82	91
REGIÃO REGION	Norte North	98	85	90
	Nordeste Northeast	97	84	93
	Sudeste Southeast	97	82	88
	Sul South	97	83	94
	Centro-Oeste Center-West	93	73	90
PORTE SIZE	Até 10 mil habitantes Up to 10 thousand inhabitants	95	80	87
	Mais de 10 mil até 100 mil habitantes More than 10 thousand up to 100 thousand inhabitants	98	83	94
	Mais de 100 mil até 500 mil habitantes More than 100 thousand up to 500 thousand inhabitants	97	91	94
	Mais de 500 mil habitantes More than 500 thousand inhabitants	100	82	97

Fonte: CGI.br/NIC.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro - TIC Governo Eletrônico 2017

Esses números são bastante representativos do potencial vislumbrado pelas instâncias locais do governo para se aproximarem dos munícipes. Comparado às duas edições anteriores da mesma pesquisa (2015 e 2013)²⁵, houve um aumento de disponibilização aos cidadãos de formas de contato com as prefeituras, porém ainda é pouco frequente na esfera municipal a oferta de mecanismos de participação on-line. As ferramentas mais oferecidas pelas prefeituras são enquetes (20%) e consultas pública on-line (17%); já fóruns ou comunidades de discussão e votações pela internet foram mencionadas por apenas 10% daquelas com acesso à rede. Apenas 6% das capitais brasileiras e 10% das cidades com mais de 500 mil habitantes disponibilizam iniciativas de participação aos cidadãos por meio de mídias sociais.

²⁵ Disponíveis em: <<https://cetic.br/tics/governo/2015/prefeituras/>> e <<https://cetic.br/tics/governo/2013/prefeituras/>>. Acesso em 15 de dezembro de 2018.

Estar presente nas redes sociais não é suficiente e não indica um aprimoramento efetivo na relação Estado-cidadãos. A postagem de notícias sobre a prefeitura e divulgação de serviços e campanhas ainda é a utilização majoritária, característica ainda da comunicação alocutiva unidirecional. As mídias sociais ainda precisam ser aproveitadas, não somente como mais um canal de mídia para difusão de informações. Por mais que se reconheça a utilidade dessas plataformas para um alcance informacional maior, é necessário que as mídias sociais sejam utilizadas como canais multifuncionais e que o potencial comunicativo e relacional que elas proporcionam sejam devidamente aproveitados em benefício de uma participação colaborativa e democratização do acesso na gestão dos negócios públicos.

3.2.6 Comunicação pública nas mídias sociais: incertezas simbólicas

As TICs e suas ferramentas estão sendo utilizadas para aproximar os cidadãos e os usuários dos serviços públicos do ente estatal, mas esta utilização, na maioria dos casos, não se encontra regulamentada, constituindo-se num terreno de improvisos e experimentações (ROTHBERG; VALENÇA, 2014).

A respeito das redes sociais digitais, é possível considerá-las como um fenômeno social contemporâneo e como um lugar recente, portanto, não se sabe de que forma ocupá-lo nem como se posicionar nele. Nessa medida, é também importante entender como os indivíduos podem ocupar esse espaço que é público, ou seja, como ocupar o espaço público compreendido pelo seu caráter de visibilidade. Dito de outra forma, no espaço público, todos têm acesso a todos, não existindo uma diferenciação entre os indivíduos. Dessa forma, um indivíduo comum tem os mesmos direitos e possibilidades que outro indivíduo que exerça alguma relação de poder fora desse espaço. O espaço público é, por conseguinte, um lugar de encontro e conflito entre todos os indivíduos e entre suas opiniões. (GARLET, 2011)

Segundo Mainieiri e Ribeiro (2015), mesmo nas mídias sociais que possuem características que podem facilitar a aproximação de cidadão e governante, ainda predomina uma comunicação política, informativa, e não um diálogo que visa discutir assuntos de interesses públicos e coletivos. A comunicação pública deve ser pensada com foco numa construção de diálogo, e não dentro de uma comunicação política/institucional, voltada à divulgação dos sucessos de uma determinada autoridade ou administração.

Souza (2008) adverte, porém, que apenas criar os espaços de discussão é insuficiente, pois é preciso também que isso se traduza em conquistas e ações

efetivas, fora do mundo virtual. Nessa mesma linha de raciocínio, Nogueira e Castro (2014) acreditam que seria ingênuo achar que só porque as ferramentas existem haveria um uso de todas as suas potencialidades, afinal os governos ainda estão se adaptando às tecnologias, com as quais ainda não sabem lidar.

Para Dziekaniak (2008), existem alguns motivos para o governo não querer participar da conversa virtual: 1) o governo ainda duvida de sua validade, 2) não deseja envolver o cidadão em consultas, 3) o governo não quer prestar contas, 4) não querem descentralizar o conhecimento. Com o avanço da tecnologia e a evolução do governo, não se acredita que os motivos 3 e 4 possam acontecer. Mas persiste uma percepção errônea de que participar da discussão, “dar a cara a tapa”, por assim dizer, irá atrair comentários negativos e arriscar gerar imagem negativa para instituições e políticos. (NOGUEIRA; CASTRO, 2014)

O uso das mídias sociais pelas instituições públicas apresenta grandes vantagens para o respectivo ente e a sociedade. No entanto, o aproveitamento desses benefícios está ligado a vários desafios. O primeiro deles é que os governos precisam repensar seu papel, já que sua compreensão tradicional de si mesmos como prestadores de informações e serviços (SANDOVAL-ALMAZAN; GIL-GARCIA, 2012) não é adequada aos paradigmas da nova mídia e eles precisam profissionalizar seu comportamento nas mídias sociais (MERGEL, 2012). Em segundo lugar, as leis precisam ser ajustadas para atender os desafios das mídias sociais, incluindo problemas de privacidade e segurança de dados (BERTOT; JAEGER; HANSEN, 2012; PICAZO-VELA; GUTIÉRREZ-MARTÍNEZ; LUNA-REYES, 2012). Em terceiro lugar, os governos precisam estabelecer políticas sobre como lidar com o comportamento online dos cidadãos; uma vez que o conteúdo gerencial publicado nas mídias sociais pode ser desestruturado em termos de aparência e relevância, os governos precisam de uma maneira de identificar informações úteis (CHUN & WARNER, 2010).

Novas perspectivas para a comunicação pública são abertas a partir dos debates e das experimentações geradas em torno da experiência da Prefeitura de Curitiba. O tom informal e bem-humorado das postagens da sua página oficial do Facebook tem influenciado outros órgãos e prefeituras, que também estão experimentando uma abordagem mais “leve” para seus temas, em busca de atrair seguidores e promover engajamento. A iniciativa, no entanto, representa mais uma ruptura que um modelo. Traz novos elementos para a constituição do acervo teórico e prático de uso da tecnologia e de novas práticas comunicacionais em prol da aproximação entre governo e sociedade. (HENRIQUES; SANT’ANA, 2015)

Comunicação pública, ainda mais no contexto digital, é um fenômeno relativamente novo, repleto de incertezas e práticas informais. Assim, são raras as situações em que o uso institucional da ferramenta está normatizado. No Brasil, a Presidência da República, apesar de não ter uma política ou plano específico, fornece uma tentativa de formalização das práticas por meio do “Manual de Orientação para Atuação em Mídias Sociais – Identidade Padrão de Comunicação Digital do Poder Executivo Federal” (BRASIL, 2014). Já a Prefeitura Municipal de São Paulo, escolhida para embasar a reflexão sobre a temática neste trabalho, não possui algo semelhante, mas elencou o assunto como linha específica de ação no Projeto Comunica SP, vinculado ao Programa de Metas 2017-2020²⁶.

O presente cenário também sinaliza a necessidade do fortalecimento dos canais de comunicação pública por meio das redes sociais, instrumento este com competência para aproximar os gestores públicos de população, objetivando a promoção de políticas públicas efetivas, que atendam as demandas reais da sociedade. [...] Objetiva-se uma melhoria efetiva na comunicação entre a Prefeitura e a população, bem como o aperfeiçoamento da oferta de informações de interesse público aos cidadãos, por meio dos espaços digitais institucionais, portal da Prefeitura e Rede Social, tornando-os mais acessíveis, interativos e informativos. Promovendo assim, uma maior capacidade da Administração Pública de compreender e assimilar as demandas sociais, bem como, proporcionar aos cidadãos ferramentas efetivas de relação com a Prefeitura. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017, p, 422)

No referido programa, a Prefeitura de São Paulo estabeleceu como meta, considerando o discurso da gestão sobre o entendimento da relevância da comunicação pública, a duplicação do número de seguidores na mídia social institucional Facebook, tendo como base o número de 300 mil seguidores existentes no final de 2016.

Dentre as linhas de ação do projeto Comunica SP está a elaboração do Plano de Comunicação Pública da cidade de São Paulo e também o valor de alcance orgânico anual²⁷ do perfil institucional da Prefeitura.

²⁶ O Programa de Metas é o instrumento que organiza as prioridades da Prefeitura nos quatro anos de mandato, conforme exigido pela Lei Orgânica do Município de São Paulo desde 2008. Mais do que um mecanismo de gestão, o Programa de Metas é o refinamento dos compromissos pactuados com os cidadãos nas urnas, consolidados por meio da interação do Prefeito com a população durante o processo eleitoral e do conteúdo do Plano de Governo por ele apresentado.

²⁷ O alcance orgânico é o número total de pessoas que viram as publicações do perfil no Facebook por meio de uma distribuição não paga.

Dobrar o Alcance Orgânico Anual (131 mil) das publicações feitas no perfil institucional do Facebook da PMSP, por meio de publicações com conteúdo efetivamente relevante para a população, estimulando a promoção da informação pública, o diálogo e transparência das ações da prefeitura junto aos munícipes e demais interessados. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017, p, 423)

De antemão, percebe-se o caráter bastante funcionalista do objetivo proposto pela Administração Municipal referente à comunicação pública, não compatibilizando o discurso de promoção da informação e do diálogo com a meta constante em seu Programa, já que essa considera principalmente os números de seguidores como elemento que traduz a melhoria da comunicação pública no município paulista. Ademais, além de limitada no aspecto qualitativo das ações, o quantitativo almejado é pífio diante do universo de munícipes paulistanos, que é de quase 12 milhões. Indicadores como quantidade de *likes*, número de comentários, volume de replicações de conteúdo, número de visualizações, dentre outros não são parâmetros para evidenciar a efetividade e qualidade da comunicação. Evidencia-se a prevalência dos algoritmos como fator interveniente do processo de alcance e influência nas plataformas digitais.

Faltam ainda estratégias e capacidades técnicas de uso e compreensão de abrangência das mídias sociais. Em geral, o sucesso de atuação nessas plataformas é difícil de capturar, já que os objetivos geralmente são intangíveis (FICHTER; WISNIEWSKI, 2008). Para os governos, conceitualizar o sucesso é ainda mais difícil do que para as empresas do setor privado, uma vez que os objetivos dos governos raramente são quantificáveis em termos de números de vendas. Portanto, métricas adequadas para o impacto do governo nas mídias sociais ainda também são incertas (MERGEL, 2012).

Os governos geralmente medem o número de reações para avaliar seu impacto (MERGEL, 2012) e usam a análise do sentimento para capturar e prever as opiniões dos cidadãos (SOBKOWICZ; KASCHEKY; BOUCHARD, 2012). De acordo com Fichter e Wisniewski (2008), até se pode observar medidas quantitativas como o tráfego da página e o número de comentários, mas igualmente ou até mais importantes são as medidas qualitativas, como o tom da conversa e o grau em que os usuários estão engajados.

Segundo o sociólogo holandês Rudd Koopmans (2004), a visibilidade é um dos aspectos de oportunidade discursiva e condição necessária para o impacto

comunicativo da mensagem, mas a mensagem pode não surtir efeito desejável se não provocar reações na esfera pública. A essas reações, Koopmans chama de ressonância da mensagem, o que faz com as mensagens tenham reações, sejam reproduzidas e alcancem novos públicos. Sendo assim, não basta que as mensagens sejam visualizadas na rede, o conteúdo tem que ser produzido e adaptado às características da mídia, de modo que se tornem interessantes e estimulantes ao engajamento.

O também holandês Dijk (2000) propõe um quadro teórico para comunicação pública. Ele se baseou em outros dois holandeses especialistas em telecomunicações, Borderwijk e van Kaam (1986) que desenvolveram um modelo que ajuda a compreender melhor os padrões de tráfego de informações, bem como o equilíbrio existente entre eles. São quatro padrões elencados: alocação, consulta, registro e conversa. A alocação se aplica a várias situações de comunicação na qual se fala de “um para muitos”, praticamente inexistindo oportunidade de feedback. O padrão consulta se refere a diferentes situações de comunicação nas quais um agente central é procurado por agentes periféricos por informações que esse agente central detém (banco de dados, por exemplo). Nesse caso, o tema demandado, bem como a hora e o local da consulta são definidas pelo receptor-solicitante na periferia. No caso da relação Estado e sociedade, ocorre quando um cidadão demanda do Estado informações públicas de seu interesse. O registro é o padrão de consulta inverso, pois a demanda da consulta parte do agente central para os agentes periféricos da relação, as consultas públicas que ocorrem em ambientes virtuais podem ser um exemplo de registro. No padrão conversacional as partes têm um papel equilibrado na relação comunicacional, há uma escolha e disposição de ambas as partes em relação ao assunto, não havendo uma demanda unilateral, como nas situações características dos demais padrões de tráfego informacional.

Quando de avalia a prática desses padrões na comunicação de organizações públicas em redes sociais, verifica-se uma predominância do formato alocação, típico do paradigma “um para muitos”. “Aparentemente, a organização pública ainda é muito mais acostumada à comunicação unidirecional do que ao diálogo aberto e democrático que se esperaria numa esfera pública como a internet” (NOGUEIRA; ALVES; DINIZ, 2011, p. 17).

O “sotaque” encontrado pode ser fruto de uma cultura de décadas (ou mesmo séculos) de uma comunicação pública de cima para baixo, formal, cartorial, oficial e refratária ao diálogo. Pode, ainda, ser evidência de um período de adaptação e experimentação, sendo possível nesse caso esperar que da alocação como referência se dê cada vez mais ênfase a consultas e conversas. (NOGUEIRA; ALVES; DINIZ, 2011, p. 18).

3.2.7 Estratégias para as mídias sociais

Os governos muitas vezes não exploram todo o potencial das técnicas da web 2.0, mas simplesmente copiam seu comportamento "web 1.0" (BRAINARD; MCNUTT, 2010; LEE; LEE ELSEER, 2010).

Embora as mídias sociais ofereçam um potencial que possa superar os efeitos da comunicação off-line tradicional dos governos, esse potencial não é bem explorado pelas administrações públicas. O comportamento de comunicação on-line dos governos locais baseia-se, geralmente, na divulgação de informações de forma tradicional, sem adaptar seus hábitos de comunicação às características particulares das mídias sociais.

Promover a participação nesse tipo de plataforma é um problema que continua a apresentar desafios para pesquisadores e profissionais (AL-DEBEI; AL-LOZI; PAPAFAIROPOULOU, 2013; LEE & KWAK, 2012). Participação via mídias sociais é mais do que buscar a interação via comentários, curtidas ou compartilhamentos, é nutrir o diálogo, provocá-lo e participar da conversa, fazendo disso uma política de Estado, e não apenas de governo. (CASTRO; NOGUEIRA, 2014).

Ações de resultados positivos em uma rede social como o Facebook propiciam que os usuários interajam com a instituição, ao mesmo tempo em que personalizam, criam *tags* (palavras-chave associadas às informações) ou classificam o conteúdo, compartilham informações com seus contatos, incluem comentários, entre outras atividades (SAFKO; BRAKE, 2010, p. 183).

A disponibilidade atualizada de informações faz com que as mídias sociais sejam consideradas canais de comunicação quase em tempo real (BERTOT; JAEGER; GRIMES, 2010) que os governos podem aproveitar ao fornecer informações atuais. Essa capacidade também permite que os governos comentem diretamente nas mídias sociais sobre seus assuntos e respondam os pedidos dos cidadãos em tempo hábil.

Segundo Hoffman et al. (2013b), os governos ainda parecem manter seus comportamentos de comunicação como se estivéssemos em uma realidade *offline*. De acordo com esses autores, para ter sucesso nas mídias sociais os entes estatais devem ajustar esse comportamento. As páginas do Facebook devem ser vistas como um canal de comunicação que permite ir além do que os canais tradicionais possibilitam. Sendo assim, para Hoffman et al. (2013b), comunicar-se nas mídias requer que o Estado atue como provedor e facilitador de um diálogo público que envolva os próprios cidadãos, no espírito inerente da mídia social.

Por meio dessas plataformas sociais, os governos também podem requerer informações para os cidadãos, realizar consultas, solicitar aos cidadãos que forneçam suas ideias, examinar suas opiniões e conteúdos abastecidos de maneira colaborativa para resolver os problemas de gestão estatal (NAM, 2012; TORRES, 2007).

O principal desafio para os entes estatais permanece: as tecnologias de mídia social estão mudando em um ritmo acelerado. Além disso, os entes estatais são provocados para que suas práticas de comunicação sejam adequadas às mudanças das interações sociais, que acompanham a evolução tecnológica. Já é esperado que o Estado inove na utilização das mídias sociais no relacionamento com a população à mesma velocidade que o setor privado. Não só isso, espera-se também que ao fazer uso dessas mídias, seja propiciada uma comunicação aberta, com apoio ao envolvimento democrático e participativo dos cidadãos (HOFFMAN et al., 2013b).

Embora os usuários queiram ser ouvidos e respondidos com a rapidez e qualidade que a plataforma possibilita, as organizações estão mais dispostas a falar e a se autopromover do que a ouvir demandas e impulsionar diálogos (TERRA, 2012).

A associação entre mídias sociais e comunicação pública, e de modo mais amplo, o relacionamento qualificado entre Estado e a sociedade, não deve basear-se em regras burocráticas e nem ausentes de governança, pois tende a preservar o poder institucional e benefícios para os governantes, e não atingir a finalidade do serviço público de atender o próprio interesse da sociedade.

3.2.8 Representação teórico-metodológica sintética

Considerando o arcabouço teórico apresentado neste capítulo, principalmente ao associarmos os princípios da comunicação pública com o entendimento da

ambiência digital, das mídias sociais e as possibilidades de atuação pelas organizações públicas, o modelo de tráfego informacional de Dijk (2000) se apresenta como uma síntese útil para subsidiar a análise do caso escolhido. Isso porque além de o modelo ser aplicado à comunicação pública por Dijk, os padrões de tráfego representam características comunicacionais que identificamos nas mídias sociais, como o Facebook.

Quadro 3 - Padrões de tráfego informacional

Padrão	Características
Alocação	- típico da mídia de massa tradicional - unidirecional e o poder de decisão é concentrado em um centro (por ex, por um órgão do governo)
Consulta	- a demanda pelas informações vem do nível local, consultado fontes públicas e/ou altamente disponíveis.
Registro	- coleta de informações por um centro (que toma as decisões sobre o que importa e como o registro é feito) - unidades locais são as fontes das informações
Conversa	- troca de informações por duas ou mais unidades locais, por mídias compartilhadas (não mais centralizadas), que têm a capacidade de determinar o que importa e como é feita a comunicação.

Fonte: NOGUEIRA; ALVES; DINIZ, 2011. (Adaptado de DIJK, 2000)

4 DESENHO METODOLÓGICO

A proposta pretende ampliar o conhecimento sobre o tema comunicação pública nesse contexto da cultura digital, dada a carência de estudos, sobretudo no contexto brasileiro, da utilização das mídias sociais no setor público e em nível subnacional. A forma como o poder público se comunica torna-se desse modo um importante objeto de estudo.

Como método, optamos pelo desenvolvimento de um estudo de caso, e como estratégia de análise de dados, pela análise documental. Trata-se de uma pesquisa qualitativa e de um estudo de caso exploratório, quanto aos procedimentos.

A coleta dos dados foi realizada por três estratégias: observação exploratória, levantamento de registros institucionais e entrevistas auxiliares. A **primeira** foi a observação exploratória, como forma de reconhecimento do campo, para delimitar o ponto de partida da pesquisa. Por meio dela foi possível identificar algumas características básicas do cenário e lócus de pesquisa. Por trabalhar no próprio ambiente de pesquisa, a Prefeitura de São Paulo, tivemos facilidade de acesso a algumas informações que contribuíram para desenhar melhor os caminhos deste trabalho. O conhecimento prévio da estrutura organizacional, papel das áreas, dos atores e de alguns instrumentos propiciaram a identificação de onde, como e com quem alguns dados poderiam ser obtidos.

A observação também se valeu do acesso virtual, buscando a comunicação oficial do município de São Paulo no Facebook para a análise inicial de seus conteúdos. Mais adiante, as informações provenientes dessa observação seriam apoiadas na revisão teórica que embasa o estudo, na qual constam os conceitos e elementos a serem extraídos dos documentos analisados (RAUPP & BEUREN, 2003; CELLARD, s.d.).

Dentre as mídias sociais hoje existentes, o Facebook é a mais utilizada no Brasil, registrando uma audiência superior a 80% (Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 2014). É também a única mídia social em que a Prefeitura do Município de São Paulo está presente oficialmente. Isto embasou a escolha da comunicação da Prefeitura nessa mídia como objeto do estudo.

Como mencionado na introdução deste trabalho, partimos do pressuposto que não há uma política formal de comunicação ou plano que institucionalize as diretrizes

para as ações de comunicação na Prefeitura Municipal de São Paulo. Isso se evidencia pela própria inclusão da “Elaboração do Plano de Comunicação Pública para a cidade de São Paulo” como uma linha de ação no projeto 68 – Comunica SP, do Programa de Metas 2017-2020.

O Programa de Metas, como explicado anteriormente, consiste nas prioridades da gestão e sua elaboração é baseada no programa de governo do candidato eleito ao cargo de prefeito municipal. Por mais que consideramos a entrada do tema comunicação pública, de forma mais indireta, na agenda municipal por meio do 1º Plano de Ação em Governo Aberto²⁸, consideramos a inserção do Plano de Comunicação Pública como um compromisso do PdM 2017-2020 a entrada efetiva na agenda municipal.

Consultamos os dois Programas de Metas anteriores²⁹, já que o primeiro foi criado para a gestão 2009-2012 (Prefeito Gilberto Kassab) e o segundo para o período 2013-2016 (Prefeito Fernando Haddad). Em nenhum dos dois documentos há menção em relação à comunicação pública ou utilização da comunicação como elemento estratégico para democratização da gestão ou com papel relevante no ciclo de políticas públicas.

Em todo caso, para entender se era uma questão de prioridade da agenda do candidato eleito, se era uma temática comum com a candidatura concorrente, ou se tratava de continuidade/efetivação na agenda do tema que já havia sido pautado (ainda que de forma sutil), e até mesmo por demanda da sociedade (já que o Plano de Ação em Governo Aberto é construído de forma participativa), resolvemos identificar se a temática era abordada nos planos de governo dos dois principais candidatos do pleito eleitoral.

Apesar de não existir um documento que consolide e formalize a política ou plano de comunicação, as ações praticadas pela Administração Municipal

²⁸ O primeiro Plano de Ação foi desenvolvido de forma conjunta com a sociedade civil em 2016 para ser implementado ao longo do ano seguinte. Em um dos compromissos do 1º Plano, tem-se como marco verificável para a realização do compromisso, a convergência do plano de comunicação em governo aberto com a estratégia institucional de comunicação da Prefeitura. Pela redação do compromisso pressupõe a existência de uma política (o que com a inserção da linha de ação no PdM viu-se que não existia) ou a elaboração de uma política de comunicação pública do município (confirmada com a efetivação do compromisso no PdM no ano seguinte) para essa devida incorporação da estratégia de comunicação de governo aberto.

²⁹ A obrigatoriedade da realização do Programa de Metas foi instituída em 2008. As versões anteriores estão disponíveis para consulta no seguinte endereço: <<http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/versoes-anteriores>> Acesso em 11 dez 2018.

possivelmente se ancoram em uma política informal ou que possa ter sido construída com base em outros documentos oficiais que legitimam ou induzem tais práticas.

Com base na pesquisa exploratória e pela observação, facilitada pela minha inserção no ambiente pesquisado, conseguimos dimensionar possibilidades de áreas da estrutura municipal que pudessem, de forma direta ou indireta, tratar sobre as questões comunicacionais (políticas setoriais, registros de reuniões de colegiados, documentação de processos, descrições escritas de estratégias e processos, etc). Logo, utilizamos como **segunda** estratégia de coleta o levantamento de registros institucionais (normas, orientações e planos) que constam nos ambientes oficiais da Prefeitura (DOC - Diário Oficial da Cidade e portal institucional), para identificar possíveis documentos afetos à comunicação pública do município. Assim, foram submetidos à análise documental, os registros a seguir, relacionados no Quadro 4.

Quadro 4 - Relação de documentos submetidos à análise

Nº	Documento	Págs	Elementos de interesse	Descrição	Contribuição	Fonte de Consulta
1	1º Plano de Ação em Governo Aberto	11	Pág. 9	Estratégia institucional de comunicação da Prefeitura como item verificável de mensuração de um dos compromissos do Plano	Inserção na agenda municipal da Política de Comunicação da Prefeitura	https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Sao-Paulo_Subnational_Action-Plan2016_POR.pdf
2	Plano de Governo candidato eleito Joao Doria	47	Págs. 23; 43	Comunicação (no sentido proposto para este trabalho) citada nos itens “Cidade Digital”, “Economia Criativa”, “Respeito ao Cidadão” e “Prefeituras Regionais”	Verificação se já havia a manifestação do tema na proposta de governo do candidato	TRE-SP
3	Plano de Governo candidato Fernando Haddad (2º colocado)	37	Págs.28; 31	“Cidade inclusiva, igualitária, diversa, cidadã e garantidora de direitos – Diretrizes” “Por uma alternativa de comunicação”	Verificação se já havia a manifestação do tema na proposta de governo do candidato	TRE-SP

4	Programa de Metas da Prefeitura de São Paulo 2017-2020	517	Págs. 421 a 423	Projeto 68 – Comunica SP	Inserção efetiva na agenda municipal por um importante instrumento de Planejamento, previsto na Lei Orgânica do Município	http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/assets/Programa-de-Metas_2017-2020_Final.pdf
5	Relatório Respostas ao Múncipes em relação às contribuições ao PdM	592	Pág, 23; 26	Comunicação da PMSP com a população	Posicionamento da Prefeitura em relação às contribuições da população na construção do PdM referente ao tema “Comunicação”	http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/assets/Relatorio_Respostas_Municipes.pdf
6	Plano de Comunicação de Governo Aberto	10	Íntegra	Contém as diretrizes que guiaram a comunicação de Governo Aberto longo de 2017, bem como um relatório de implementação do mesmo.	Necessidade de integração do Plano com a estratégia institucional de Comunicação da Prefeitura	https://drive.google.com/file/d/1MJkt_v4UbVn2TmHEqxyZ7EBodu2MVbEN/view?ts=5a3a6caa
7	Mecanismo de Avaliação Independente (IRM) Análise Preliminar 2017: São Paulo	25	Págs. 17 e 18	Análise do Compromisso de Comunicação do Plano de Ação: “Aumentar a comunicação da prefeitura para divulgar as ações de governo aberto	Avaliação sobre a execução dos compromissos. O compromisso de comunicação tinha como item de verificação a integração do Plano de Governo Aberto com a estratégia institucional de comunicação da Prefeitura.	https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Sao-Paulo_IRM-Preliminary-Review_2017_for-public-comment.pdf
8	Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014 – Executivo Federal	Online	Art, 2º, inciso X	Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.	Define “ambiente virtual de participação social”	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/deceto/d8243.htm
9	Projeto de Lei 393/2016 e Justificativa do PL do Executivo Municipal	13	Íntegra	CAPÍTULO IV - Dos mecanismos, dos canais e das ferramentas de participação	Dispõe sobre a institucionalização, consolidação e organização da Política	http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0393-2016.pdf

				do sistema municipal de participação social Seção VII - Das Interfaces e Ambientes Digitais	Municipal de Participação Social, bem como cria o Sistema Municipal de Participação Social.	
10	Ata: Diálogo sobre inclusão, participação, cultura e transparência digital	10	Pág. 9 e 10	Seção “Comunicação”	Contém propostas da sociedade civil e devolutivas do Poder Público Municipal referente às questões de comunicação pública	https://www.pr.efeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/participacao_social/Devolutiva%20do%20Dialogo%20Digital%20final.pdf
11	Ata: Diálogo sobre inclusão, participação, cultura e transparência digital	17	Íntegra	Contém manifestações de integrantes do governo e sociedade civil sobre questões ligadas à comunicação	Reunião com integrantes do governo e da sociedade civil que, dentre outros temas, aborda a questão da comunicação	http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/Dialogosobreinclusaooversao07072014parapublicacaoDOC_1415731295.doc
12	Decreto nº 55.325, de 23 de julho de 2014	Online	Íntegra	Institui o Comitê Intersecretarial de Articulação Governamental da Política Municipal de Participação Social.	Elenca os atores/áreas da Prefeitura da política de participação social, que é um dos objetivos da comunicação efetivamente pública	http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-55325-de-23-de-julho-de-2014/detalhe
13	Caderno de Formação “Participação Social e Direitos Humanos”	41	Íntegra	Utilizado processos de formação de Conselheiros (as) em direitos humanos e participação social.		https://www.pr.efeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Cadernos_Formacao_Participacao_Social_DH.pdf
14	Decreto nº 58.484, de 24 de outubro de 2018	Online	Art. 1º Subseção III	Introduz alterações no Decreto nº 58.413, de 13 de setembro de 2018, que, respectivamente, reorganizou o Gabinete do Prefeito,	Instituição da Coordenação de Comunicação Digital	http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav_cidade/index.asp?c=1&e=20181025&p=1&clipID=3dd93a024295ab2e2de21e5745468a51
15	Ações e Programas da Secretaria de	Online	Íntegra	Apresenta ações e	Elenca a elaboração do	https://www.pr.efeitura.sp.gov

	Comunicação da Prefeitura de São Paulo			programas da SECOM – Projeto Comunica SP	Plano de Comunicação Pública para a Cidade de São Paulo, estipulando padronizações de uso de imagem, conteúdo e protocolos referentes à comunicação pública.	.br/cidade/secr etarias/comuni cacao/aceso_a_informacao/i ndex.php?p=1 99364
16	Competências e Atribuições da Secretaria Especial de Comunicação da Prefeitura de São Paulo	Online	Íntegra	Apresenta competências e atribuições da SECOM	Competências e atribuições da SECOM (atualização 14/07/2015)	https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/aceso_a_informacao/index.php?p=199356
17	Decreto nº 58.426, de 18 de setembro de 2018	Online	Íntegra	Institui a Política Municipal de Atendimento ao Cidadão, no âmbito da Cidade de São Paulo	Elenca as mídias sociais como um dos canais de atendimento da Prefeitura	https://www.sinesp.org.br/index.php/179-saiu-no-doc/6582-decreto-n-58-426-de-18-09-2018-regulamenta-a-lei-federal-n-13-460-2017-dispondo-sobre-a-atuacao-dos-responsaveis-por-acoes-de-ouvidoria-e-a-participacao-protecao-e-defesa-dos-direitos-do-usuario-de-servicos-publicos
18	Anexos I e XIV do Edital de Concorrência para Contratação de empresa de soluções de comunicação digital			Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de planejamento, desenvolvimento e execução de soluções de comunicação digital	Análise do termo de referência, no qual a Prefeitura apresenta os objetivos e resultados esperados com a execução do serviço	Vistas do processo licitatório SEI nº 6011.2017/000 0250-0
19	Plano Plurianual (PPA) 2018-2021			Projetos estratégicos da SECOM	Inclusão do “lançamento do Plano de	

					Comunicação Pública” como entrega prevista para 2018	
20	Plataforma Planeja Sampa	Online	Projeto 68 e Meta 51	Informações sobre monitoramento do Projeto Comunica SP e da meta correspondente	Informações quantitativas e qualitativas sobre a meta de comunicação da Prefeitura e o Projeto Comunica SP	http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/projeto/68 e http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/meta/3
21	Documentos das Reuniões de Trabalho para formulação do Programa de Metas 2017-2020	Interno	Documentos das Reuniões das seguintes datas (2017): 10/01 16/01 23/01 30/01 07/02 13/02 20/02	Apresentações de 7 reuniões de trabalho (entre janeiro/17 e fevereiro/17) referentes ao processo de formulação do PdM 2017-2020 conduzidas pela Secretaria de Gestão da PMSP	Documentos das Reuniões do GT do Eixo Institucional do PdM 2017-2020, ao qual pertence à Secretaria de Comunicação e suas temáticas	Prefeitura de São Paulo - Secretaria Municipal de Gestão (Dados internos)
22	Vídeo da Entrevista do Secretário de Comunicação Nunzio Brugiglio da PMSP (2013-2016) concedida em 1º/12/2014 para o programa Gabinete Aberto	Online	Íntegra	Programa da iniciativa São Paulo Aberta, um programa semanal, transmitido pela internet, em que os secretários (as) eram convidados (as) a apresentar e debater com jornalistas e cidadãos os temas pertinentes a cada pasta.	Informações sobre a política de comunicação da Prefeitura (2013-2016)	Vídeo disponível no link https://www.youtube.com/watch?v=g9uDv4T8Prk . Acesso em 12 01 2019.
23	Base das respostas aos pedidos via LAI à Secom (2016 a 2018)	Online	Íntegra	Respostas da Secom às demandas relativas à comunicação da Prefeitura	Questionamentos de munícipes sobre a política de comunicação da Prefeitura e as respectivas respostas da área responsável.	< http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/pedidos-de-informacao-protocolados-a-prefeitura-via-e-sic1 > Acesso em 18 01 2019.

Fonte: Elaboração própria

A princípio, a pesquisa desses documentos foi feita no setor de associação natural ao tema de estudo, a atual Secretaria Especial de Comunicação da Prefeitura de São Paulo. Por considerarmos insuficiente a documentação encontrada para análise e compreensão do objeto de estudo, bem como pela resposta da pesquisa exploratória que identificou uma autonomia dos setores para a realização das ações da comunicação sem uma diretriz central ou até mesmo um gerenciamento por parte da Secretaria Especial de Comunicação, buscamos outras áreas da estrutura da Prefeitura que possuem em suas temáticas fins afinidade com Comunicação Pública ou que tenham produzido algum tipo de material acerca do tema.

Para estudar a questão proposta, utilizamos um modelo de comunicação pública apresentando por Dijk (2000). É um modelo que foi desenvolvido tendo em conta a preocupação com a efetivação da e-democracia, ao dar ênfase na importância do sentido e da direção da informação e da comunicação entre os atores do sistema político – em especial governantes e governados. São apresentados assim quatro padrões de tráfego de informação: alocação, consulta, registro e conversa, detalhados no quadro 3, apresentado no final do capítulo anterior.

A intenção não é quantificar as postagens por cada padrão dentro do período analisado (2016-2017), mas sim, com base nas comunicações identificadas, entender como se dá a prática comunicacional na plataforma. Compreendemos que isso contribuirá para a assimilação da política comunicacional da Prefeitura e dos desafios para implantação e efetivação de um Plano de Comunicação no município de São Paulo no contexto da cultura digital e que contemple os preceitos da comunicação pública de acordo com a literatura revisada sobre o tema.

A **terceira** estratégia, com caráter auxiliar, consistiu em consultas focalizadas a servidores que direta ou indiretamente fizeram parte ou acompanharam a definição das estratégias e da gestão da comunicação da Prefeitura dentro do período de recorte da pesquisa (2016-2018), ou que atuaram em áreas de interlocução relacionadas às práticas comunicacionais. Estas consultas de caráter auxiliar foram feitas na forma de entrevistas semiestruturadas, sempre que as observações da análise documental sugeriam lacunas factuais, inconsistências ou dúvidas a serem resolvidas.

Com esse objetivo, foram ouvidos atores da Coordenação de Comunicação Digital da Secretaria Especial de Comunicação (Secom), Supervisão para Assuntos

de Governo Aberto da Secretaria do Governo Municipal (SGM), Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). Os analistas de políticas públicas e gestão governamental (APPGG), que acompanharam a formulação do Programa de Metas no eixo temático referente à comunicação pública e os que monitoram a meta e o projeto sob responsabilidade de Secom, também foram consultados durante toda a trajetória de pesquisa.

A pedido dos funcionários, que serviram como fonte para o trabalho, os nomes e cargos não serão divulgados e nem as informações fornecidas serão associadas às pessoas ou cargos, já que muitos ainda fazem parte do quadro de servidores da Prefeitura e preferem se resguardar devido à sensibilidade que este tema de pesquisa pode ter para a Administração.

Foi feita também uma entrevista o Secretário de Comunicação da gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2016), Nunzio Briguglio Filho. O objetivo da entrevista com o Briguglio Filho, realizada em 29 de janeiro de 2019, por meio de aplicativo de mensagens (por opção do próprio entrevistado), foi de obter a visão dele (como principal gestor da área) de como era a política de comunicação do município no período e de como a Prefeitura iniciou a atuação nas mídias sociais.

Nessas entrevistas, buscamos também obter mais informações referentes a alguns aspectos, tais como: existência de planejamento comunicacional, estrutura organizacional, existência de orçamento, principais produtos desenvolvidos, autonomia do setor, principais problemas enfrentados, diretrizes, como é definida a política de atuação e outro elenco de questões (estruturais, instrumentais, tecnológicas) e mediações (institucionais, participativas, políticas, informacionais, funcionais e atípicas) que pudessem subsidiar respostas à pergunta e atender aos objetivos do trabalho, conforme Fossatti (2004).

A análise documental dos registros (incluídos também as comunicações na mídia social) foi realizada por meio de quatro eixos centrais para a comunicação pública, conforme Jorge Duarte (2011). Segundo este autor, esses eixos são “pré-requisitos para a ação dos agentes e instituições que lidam com a comunicação de interesse público” (DUARTE, 2011, p. 132-133). Os quatro eixos são os seguintes: transparência, facilidade de acesso às informações públicas, fluxos de interação e ouvidoria social (conforme Quadro 1, apresentado na seção 3.1.5)

Nota-se que tanto os padrões básicos de comunicação (Quadro 3), quanto os eixos de comunicação (Quadro 1) estão relacionados entre si. Ou seja, os padrões de tráfego informacional (DIJK, 2000) podem se complementar e se sobreporem, assim como os eixos da comunicação pública (DUARTE, 2011). Associando o modelo de comunicação pública (DIJK, 2000) com os eixos da comunicação pública (DUARTE, 2011), temos a seguinte matriz relacional:

Quadro 5 - Matriz relacional para análise de comunicação pública em mídias sociais

Padrão de Tráfego Informacional (DIJK, 2000)	Eixo da Comunicação Pública (DUARTE, 2011)	Exemplos de ação comunicacional nas redes sociais	Contribuições para a Administração Pública
Alocução	Transparência	- mensagem própria - republicação de mensagem de terceiros - divulgar serviços ou campanhas - postar notícias sobre os órgãos públicos	- Prestar contas - Divulgar ações e serviços - Subsídio ao controle social
Consulta	Acesso	- resposta a mensagem de terceiros - responder a dúvidas e comentários dos cidadãos	- Responsividade - Identificação de dúvidas/demandas comuns
Registro	Ouvidoria Social	- Consulta pública - Enquete - Verificação da satisfação do público com os serviços prestados - Identificação de dúvidas do público	- Mensuração do engajamento, sentimento do público - Subsídio informacional para tomada de decisões referentes ao tema,
Conversa	Interação	- Diálogo aberto para discussão de políticas públicas (Suporte ao desenvolvimento das políticas e da gestão), consulta pública aberta para manifestação e diálogo/interação	- Maior quantidade de informação qualificada para tomada de decisão Relacional/participação

Fonte: Elaboração própria a partir de Dijk (2000) e Duarte (2011). Matriz obtida a partir do cruzamento entre os Quadros 1 e 3.

Sardinha (2011) estabeleceu, um protocolo orientador para categorizar a análise da comunicação pública no contexto de participação nos conselhos gestores. Apesar de aplicado ao rito deliberativo de um conselho gestor de política pública, Sardinha indica ao mesmo tempo elementos para organizar no âmbito das políticas de comunicação um modelo para posicionar a comunicação estruturalmente no exercício da participação social. Isso coloca o protocolo bastante alinhado com as intenções de análise deste nosso estudo, já que o entende-se como o lócus da Comunicação Pública o espaço simbolicamente organizado em um padrão/modelo de comunicação entre o Estado e a Sociedade. Sendo assim, com as devidas adaptações do modelo de Sardinha (2011), utilizamos também as seguintes categorias analíticas apresentadas no quadro 2.

A utilização dessas categorias de análises apresentadas visa atender aos objetivos deste trabalho, de modo que se possa vislumbrar, de maneira mais ampla, os desafios que os entes públicos possuem para fazer comunicação pública que atenda os princípios legais, éticos e, principalmente, as demandas da sociedade informacional e digitalizada.

5 COMUNICA SP: COMUNICAÇÃO PÚBLICA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Já adiantamos nos capítulos anteriores - em especial no item 1.3 - que esta pesquisa pressupõe que não há uma política formal ou plano de comunicação pública

da Prefeitura Municipal de São Paulo. Cabe explicar esse pressuposto aqui: quando desenvolvemos o pré-projeto para esta pesquisa, havia interesse em investigar inicialmente se haveria ou não política formal. Porém, logo no início das observações exploratórias nos deparamos com o projeto “Comunica SP” no Programa de Metas 2017-2020, no qual já constava em sua versão preliminar a linha de ação que se comprometia a elaborar o plano de comunicação pública do município³⁰.

Ainda assim, passamos a investigar também em períodos anteriores compreendidos pelo PdM 2017-2020, a fim de verificar se no passado recente tal política formal de comunicação pública havia existido. Para tanto, buscamos nos Programas de Metas antecessores -- que são apenas dois já que a obrigatoriedade de elaboração de tal instrumento foi instituída em 26 de fevereiro de 2008, por meio de Emenda à Lei Orgânica do Município que acrescentou o artigo 69-A com a seguinte redação:

O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que **conterá as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal**, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, **as diretrizes de sua campanha eleitoral** e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2008, grifo nosso)

Apesar de já termos abordado isso no capítulo anterior, vale o reforço de que o PdM é o instrumento que explicita (ou deveria explicitar) as prioridades da gestão para os quatro anos de mandato. O fato de não constar nenhuma menção a projetos ou ações relacionadas à comunicação pública nos programas anteriores, permitiu-nos inferir que tal tema não havia entrado na agenda municipal, de maneira formal, anteriormente. Realizamos ainda buscas nos arquivos eletrônicos da Secretaria de Comunicação da Prefeitura de São Paulo, por ser a pasta onde a pauta seria alocada, caso tivesse entrado em algum momento na agenda governamental. Não localizamos nenhuma menção formal a tal tema, fato confirmado pelas entrevistas exploratórias realizadas com profissionais pertencentes à estrutura organizacional da Secretaria.

³⁰ O projeto Comunica SP está descrito na pág. 149 da versão preliminar do Programa de Metas 2017-2020 disponível em:
<http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/assets/PMSP_Programa_Metas_2017_2020.pdf>
Acesso em 12 01 2019.

Como o próprio art. 69-A (citado anteriormente) determina que o PdM deve conter, no mínimo, as diretrizes da campanha eleitoral do prefeito eleito, isso nos motivou a analisar os Programas de Governo dos dois principais candidatos do pleito de 2016: o eleito, João Doria, e o segundo colocado, candidato à reeleição, Fernando Haddad. O fato de termos analisado o Programa do candidato à reeleição, nos levou a caminhos da origem da entrada da comunicação pública na agenda, mesmo não constando no Programa de Metas 2013-2016.

Já que não havíamos encontrado na Secretaria de Comunicação esses indícios, levantamos em outras possíveis áreas de interlocução com os eixos da comunicação pública (DUARTE, 2011), documentos que pudessem indicar essa trajetória, sobre os quais trataremos mais adiante.

O projeto “Comunica SP”, ainda em fase de implementação, já que compõe o PdM 2017-2020, pode ser considerado como principal marco de entrada na agenda governamental do tema comunicação pública. Não é à toa que o nome do projeto também intitula o presente capítulo e o próprio trabalho. Isto não significa, porém, que restringiremos a análise a tal projeto, pois ele apenas representa uma tentativa de formalização de uma política que já existe informalmente. Observarmos o histórico da concepção do projeto (documentos diretamente e indiretamente relacionados), mesmo que não planejado linearmente e formalmente, é importante para compreendermos melhor os pontos de partidas, isto é, a situação encontrada (problemas), e possíveis soluções almejadas, bem como os desafios existentes para a efetivação.

Na sequência deste capítulo, organizado em cinco seções, buscaremos traçar a trajetória do tema comunicação pública na agenda municipal com objetivo de subsidiar a compreensão da política comunicacional (mesmo não formalizada) e das práticas dela decorrentes, bem como refletir sobre os desafios existentes na municipalidade para a efetivação da comunicação pública como política pública formal e que atendam os princípios necessários (DUARTE, 2011) para benefício da relação Estado e sociedade, considerando as possibilidades proporcionadas pela ambiência digital.

Inicialmente, na seção 5.1, levantaremos as informações dos Programas de Governo dos principais candidatos no pleito eleitoral de 2016, com a finalidade de verificar a presença do tema comunicação pública nesse instrumento propositivo que

se concretiza posteriormente nas prioridades da gestão em um outro instrumento, o Programa de Metas 2017-2020, que já havíamos identificado como o marco formal da entrada do tema comunicação pública na agenda municipal.

Além disso, os Programas de Governo já sinalizariam a efetivação ou não desse tema na agenda, já que no ano de 2016 (final da gestão 2013-2016) foi instituído o Plano de Ação para Governo Aberto, que de forma inicial (mais indireta) já vinha a incluir o tema. O Plano tinha a implementação prevista para 2017, justamente o primeiro ano da nova gestão, na qual poderia haver ou não continuidade administrativa, que poderia também interferir na continuidade da inserção da política na agenda.

Na seção 5.2, trataremos sobre o Plano de Governo Aberto e como ele abordou o tema da comunicação pública. Na seção seguinte, a 5.3, retornaremos a períodos anteriores ao do recorte da pesquisa, para tentar entender como e quando a comunicação pública passou a ser notada como uma política necessária de atenção e priorização.

Na 5.4, o objetivo é contextualizar o tema comunicação pública no PdM 2017-2020, instrumento de planejamento que materializa as metas e prioridades da gestão, conforme pactuação com a sociedade. Já na quinta e última seção (5.5), discutiremos como a comunicação pública é desenvolvida na Prefeitura de São Paulo, abordando questões relacionadas à estrutura, estratégias, práticas evidenciadas, desafios para a efetivação da política comunicacional e implantação de um plano de comunicação pública.

5.1 Comunicação Pública nos programas de governo

O Programa de Governo do prefeito eleito em 2016, João Doria, mencionava aspectos relacionados à comunicação pública em três seções distintas do documento: “Cidade Digital”, “Economia Criativa” e “Prefeituras Regionais”.

Quadro 6 - Síntese Programa de Governo Prefeito João Doria

Seções do Programa de Governo / Págs.	Resumo propostas
Cidade Digital – p.23	Readequar e modernizar a plataforma de comunicação multi-canais e multimídia para a Cidade de São Paulo e integrá-la ao sistema de

	zeladoria com o objetivo de promover a comunicação da Prefeitura com o Cidadão, divulgar campanhas, alertas e as iniciativas municipais e regionais;
Economia Criativa – p.23	Criar uma plataforma de comunicação multicanal colaborativa, disponibilizada online e para aplicativos de dispositivos móveis e todas as plataformas de mídias sociais. Ferramenta escrita em linguagem de fácil entendimento e navegação, tornando a gestão municipal mais conectada com seus habitantes;
Respeito ao cidadão – p.42	<ul style="list-style-type: none"> • Aprimorar as formas de consulta popular e fortalecer os meios de participação direta da população nos assuntos da cidade; • Intensificar o uso de novas tecnologias digitais para tornar mais acessíveis os canais de interlocução com os cidadãos paulistanos;
Prefeituras Regionais – p.43	Deverão instituir mecanismos que democratizem a gestão pública e fortaleça as formas participativas que existam em âmbito regional, quer seja por meio de reuniões, encontros e plenárias presenciais, quer seja se utilizando das tecnologias de informação e comunicação disponíveis;

Fonte: Elaboração própria com base no Programa de Governo apresentado ao TRE-SP

Não há uma seção de destaque à comunicação pública, mas as estratégias comunicacionais são abordadas transversalmente nas iniciativas mencionadas. Já o Programa de Governo do candidato à reeleição no pleito de 2016, Fernando Haddad, os eixos da comunicação pública estavam contemplados nas seguintes seções: “Cidade inclusiva, igualitária, diversa, cidadã e garantidora de direitos – Diretrizes” e “Por uma alternativa de comunicação”.

Quadro 7 - Síntese Programa de Governo Fernando Haddad (candidato à reeleição)

Seções do Programa de Governo / Págs.	Resumo propostas
Cidade inclusiva, igualitária, diversa, cidadã e garantidora de direitos – Diretrizes – p.28	Fortalecer, ampliar e qualificar os canais de comunicação e participação da área de Direitos Humanos e Cidadania, radicalizando a construção participativa com a sociedade das políticas públicas.
Por uma alternativa de comunicação – p.31	- Promover a cultura digital e inovar as formas de participação (criar instrumento multiplataforma integrada, a São Paulo digital, para promover a participação popular e melhorar o atendimento ao cidadão por meio de inovação e tecnologia).

	- Criar uma política integrada de comunicação pública, social e digital (criação de um Conselho Municipal de Comunicação e Implantação de TV e Rádio públicas).
--	---

Fonte: Elaboração própria com base no Programa de Governo apresentado ao TRE-SP

Além das propostas acima, o Programa do prefeito à época e candidato à reeleição, por dedicar uma seção de uma página inteira à temática de comunicação, apresentou constatações importantes sobre a situação do tema na administração municipal e o papel do digital, incluindo as mídias sociais, como alternativa fundamental à comunicação pública.

É consenso que a pluralidade torna amplo o conceito de democracia, e **que é preciso criar mecanismos que nos tornem aptos a exercer um amplo (e rápido) diálogo democratizado por meio das redes sociais**, para disputar discursos, fazer frente a uníssonos preconceituosos de toda ordem. É papel de um governo comprometido com a democracia **difundir novas formas de expressão e de linguagem, além de novos meios, e ajudar a romper bloqueios de comunicação**. (...) Esse **diagnóstico não é novo, mas a imperiosidade da mudança tem sido uma demanda constante**. A nova gestão dispõe-se a enfrentar a situação e caminhar em três direções: a principal é a **adoção de uma Política Municipal de Comunicação Social e Cultura Digital, atenta à intersetorialidade da comunicação do governo, hoje pulverizada pelas diferentes secretarias**. (PROGRAMA DE GOVERNO FERNANDO HADDAD - 2017-2020 – p.31, grifo nosso)

É interessante notar, no documento, o reconhecimento da importância das mídias sociais, considerando-as ferramentas que possibilitem o exercício de um diálogo amplo e rápido com os cidadãos. A afirmação de que “a imperiosidade da mudança tem sido uma demanda constante”, diz respeito às novas capacidades que os entes estatais têm que desenvolver no que diz respeito à relação Estado-sociedade.

No trecho reproduzido também já está explícita a intenção de se adotar uma “Política Municipal de Comunicação Social e Cultura Digital”, que não está tão evidente no Programa de Governo do prefeito eleito, João Doria. O mesmo documento também constata que a política existente estava “pulverizada pelas diferentes secretarias”. Algo realmente observado em relação a “dinâmica dos fluxos da comunicação” (SARDINHA, 2011) e que será tratado mais adiante.

5.2 Comunicação como compromisso no Plano Municipal para Governo Aberto

Antes da entrada oficial do tema comunicação pública na agenda do município de São Paulo, por meio do Programa de Metas 2017-2020, já houvera uma sinalização mais indireta, porém também formal, pela instituição do 1º Plano Municipal para Governo Aberto.

Em abril de 2016, juntamente com outros 14 governos subnacionais³¹, a cidade de São Paulo foi escolhida para compor o projeto piloto Cidades Pioneiras da *Open Government Partnership* (OGP). Em decorrência da escolha de São Paulo, a Prefeitura recebeu a incumbência de construir um Plano Piloto contendo de 3 a 5 compromissos em Governo Aberto, a serem implantados em 2017.

O processo contou com a participação e colaboração da sociedade civil em todas as fases do Plano, desde o desenvolvimento da metodologia de criação até o estabelecimento dos marcos para sua implementação.

A versão final do Plano contou com 5 compromissos, sendo que o compromisso 3 é o que nos importa para o âmbito deste trabalho.

Figura 3 – Plano Municipal em Governo Aberto - Compromisso 3

3. Aumentar o uso de meios de comunicação pela prefeitura, divulgando as ações de governo aberto em jornais, TVs, ônibus, equipamentos públicos, mídias alternativas, em diálogo com o legislativo, a fim de que esses meios sejam lugares estratégicos de comunicação permanente			
Marcos verificáveis e mensuráveis para realizar o compromisso	Compromisso novo ou em continuidade	Data de início	Data de término
1. Desenvolver um plano de comunicação para ampliar e diversificar a divulgação das iniciativas de governo aberto para que alcance mais servidores e munícipes, a partir de um diagnóstico prévio sobre os meios atualmente utilizados	novo	janeiro/17	março/17
2. Integrar as ações de divulgação de governo aberto com a estratégia geral de comunicação institucional da Prefeitura, a fim de que os valores de governo aberto sejam incorporados pela gestão municipal	novo	fevereiro/17	abril/17
3. Executar o plano de comunicação das ações de governo aberto	novo	março/17	dezembro/17

Fonte: Plano Municipal em Governo Aberto (2016) - Secretaria Municipal de Relações Internacionais

³¹ Austin (Estados Unidos), Bojonegoro (Indonésia), Buenos Aires (Argentina), Elgeyo Marakwet (Quênia), Jalisco (México), Kigoma (Tanzânia), La Libertad (Peru), Madri (Espanha), Ontário (Canadá), Paris (França), Escócia (Reino Unido), Sekondi-Takoradi (Gana), Seul (Coreia do Sul) e Tbilisi (Geórgia).

O marco verificável para a realização do compromisso contempla: “2. Integrar as ações de divulgação de governo aberto com a **estratégia geral de comunicação institucional da Prefeitura**, a fim de que os valores de governo aberto sejam incorporados pela gestão municipal” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016, grifo nosso).

Por esse marco, depreende-se que haveria uma estratégia de comunicação institucional da Prefeitura, e que essa contemplaria as ações de governo aberto. Vale lembrar que governo aberto é um conceito, definido pela OGP, que compreende quatro princípios: transparência, prestação de contas (*accountability*), participação cidadã, tecnologia e inovação.³²

Já associamos neste trabalho governo aberto e comunicação pública, enfatizando a importância da comunicação para efetivação de um governo aberto. Inclusive, os eixos da comunicação pública (DUARTE, 2011) e os padrões de tráfego informacional (DIJK, 2000), podem ser associados aos quatro princípios de governo aberto, definidos pela OGP. Sendo assim, comunicar ações de governo aberto é também uma comunicação totalmente alinhada com os princípios apresentados de comunicação pública. Logo, o marco verificável 3 “Executar o plano de comunicação das ações de governo aberto”, poderia até mesmo ser substituído, no nosso entendimento, de acordo com o arcabouço teórico levantado neste trabalho, por “executar o plano de comunicação pública para efetivação de um governo municipal aberto”.

A aparição da “comunicação” nesse Plano Municipal de Governo Aberto, mesmo não explicitando o termo “comunicação pública”, abriu caminho para essa pauta ganhasse mais força para entrar de vez na agenda, como podemos notar na inclusão da seção “Por uma alternativa de comunicação”, com diagnóstico e diretrizes relacionadas à comunicação pública, no Programa de Governo do candidato a prefeito que pleiteava a permanência no Executivo.

Como já mencionamos, por mais que não tenha havido explicitação formal no Programa de Governo do prefeito eleito para o mandato 2017-2020, houve uma “continuidade” na política, mesmo com a descontinuidade administrativa. Até porque o Plano Municipal de Governo Aberto, publicado no final de 2016, tinha como período

³² Fonte: Contradoria Geral da União (CGU). O que é Governo Aberto. Disponível em <http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-governo-aberto>>. Acesso em 10 01 2019.

de implantação janeiro a dezembro de 2017. Considerando isso, não só os compromissos constantes do Plano Municipal de Governo Aberto foram incluídos como linhas de ação no Projeto 65 – São Paulo Aberta³³ do PdM 2017-2020, como também houve a inclusão formal e explícita de um projeto com as ações de comunicação (Projeto 68 – Comunica SP).

5.3 Conexões precursoras do município com a comunicação pública: movimentos político-organizacionais anteriores ao “Comunica SP”

Apesar do 1º Plano Municipal de Governo Aberto, que consideramos como pontapé mais formal de entrada da comunicação pública na agenda municipal, ter sido elaborado em 2016 e publicado em novembro do mesmo ano, alguns documentos anteriores mencionam, mesmo que indiretamente, comunicação pública ou seus princípios e podem ter contribuído para a entrada de forma gradativa e formal na agenda governamental, e conseqüentemente, nos instrumentos estratégicos da gestão (como o Programa de Metas).

Em julho de 2014, a Prefeitura chegou a instituir um Comitê Intersecretarial de Articulação Governamental para implementar uma Política Municipal de Participação Social³⁴, que teria dentre outras competências, definir diretrizes de participação social para os órgãos da Administração Pública Municipal. Na época, a Secretaria Executiva de Comunicação também fazia parte desse Comitê, que era coordenado pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC)³⁵.

Na época, a SMDHC tinha como objetivo principal aprimorar a articulação e a gestão transversal das políticas de direitos humanos e participação social na administração municipal. Já se vislumbrava a construção da participação social com a utilização de mecanismos inovadores, como os canais de comunicação digital.

³³ O projeto “São Paulo Aberta” e a meta vinculada estão na versão final do Programa de Metas (p. 410-414). Disponível em <http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/assets/Programa-de-Metas_2017-2020_Final.pdf>. Acesso em 12 01 2019.

³⁴ Decreto nº 55.325, de 23 de julho de 2014.

³⁵ A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) foi criada pelo Decreto Municipal nº 53.685, de 1º de janeiro de 2013, que unificou as atribuições da antiga Secretaria Municipal de Participação e Parceria (SMPP), da Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH) e do secretário especial de Direitos Humanos (SEDH) e as transferiu para a nova pasta. Em 27 de maio de 2013, a Lei Municipal nº 15.764 oficializou a criação da SMDHC. Fonte: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/aceso_a_informacao/index.php?p=168556

Assim, segundo o discurso da SMDHC, o uso da tecnologia digital como estratégia de disseminação de informações e conhecimento, bem como de promoção do diálogo, contribuiria para o fomento da participação social.

Esse movimento da Prefeitura aconteceu posterior à publicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu, no âmbito do governo federal, a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, com objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. No art. 6º desse decreto está relacionado “ambiente virtual de participação social”³⁶ como instância e mecanismo de participação social, de promoção de diálogo entre administração pública (federal) e sociedade civil.

Art. 18. Na criação de ambientes virtuais de participação social devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - promoção da participação de forma direta da sociedade civil nos debates e decisões do governo;

VI - definição de estratégias de comunicação e mobilização, e disponibilização de subsídios para o diálogo;

VII - utilização de ambientes e ferramentas de redes sociais, quando for o caso;

X - sistematização e publicidade das contribuições recebidas. (BRASIL, 2014)

Bem próxima a data de publicação do Decreto do Executivo Federal, em 21 de maio de 2014, a Prefeitura organizou um Diálogo Social com o tema “Inclusão, participação, cultura e transparência digital”. O evento foi coordenado pela SMDHC e contou também com a participação de várias secretarias que tinham relação com a temática, além de organizações da sociedade civil. Muitas dessas secretarias, inclusive, passariam a compor, o Comitê Intersecretarial para Política Municipal de Participação Social.

Conforme documento de registro do encontro (documento nº 11 do Quadro 4), foram levantadas questões ligadas à comunicação e ferramentas digitais. Na oportunidade, houve propostas, por parte da sociedade civil, para que a PMSP criasse um blog oficial de modo que a Prefeitura pudesse explicar seu posicionamento quanto às ações e políticas em desenvolvimento e dialogar melhor com a população.

³⁶ O Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, define “ambiente virtual de participação social” como mecanismo de interação social que utiliza TICs, em especial, a internet.

Como devolutiva, a Secretaria Municipal de Comunicação avaliou que o blog não é a ferramenta mais adequada, portanto, houve a opção por criar a página oficial no Facebook e perfil oficial no Twitter. Nota-se que até a data de realização desse encontro (21 de maio de 2014), não havia ainda participação oficial da Prefeitura nas mídias sociais. A página oficial da Prefeitura de São Paulo no Facebook foi criada um dia depois do encontro (22 de maio de 2014³⁷), porém a primeira postagem só ocorreu um pouco mais de 2 meses depois (29 de julho de 2014).

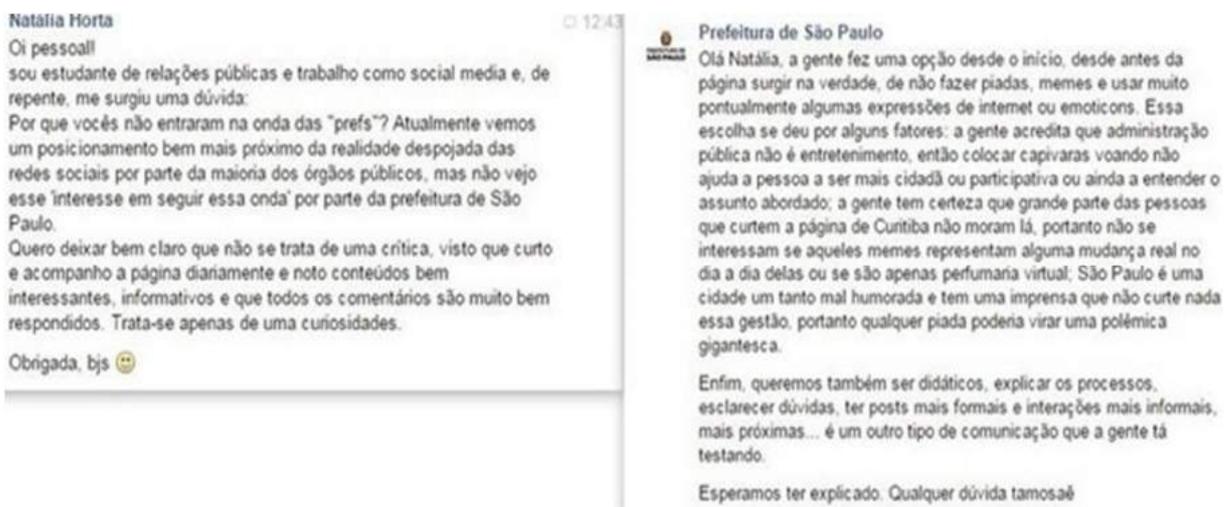
Enquanto isso outras capitais já tinham atuação nessas mídias, como a Prefeitura de Curitiba, que em dezembro de 2014 já tinha cerca de 600 mil seguidores. Em dezembro do mesmo ano, a Prefeitura de São Paulo tinha cerca de 35 mil no mesmo período. Segundo o Secretário de Comunicação da época, Nunzio Briguglio Filho, a atuação da Prefeitura de Curitiba nas mídias sociais como o Facebook, -- que, como visto anteriormente desde 2013 se caracterizava pela veiculação de mensagens em tom coloquial e com conteúdo de humor -- teria servido de inspiração para São Paulo³⁸.

Algo que mais tarde, em outubro de 2015, foi contraditado pela própria Prefeitura em resposta a uma seguidora da página, quando a Administração foi questionada em relação à política de comunicação na mídia social.

Figura 4 – Resposta Prefeitura de São Paulo no Facebook em relação à política de comunicação adotada

³⁷ Segundo informações constantes na própria página da Prefeitura de São Paulo no Facebook. Disponível em <https://www.facebook.com/pg/PrefSP/ads/?ref=page_internal>. Acesso em 21 01 19.

³⁸ Em entrevista concedida em 01/12/2014 ao Gabinete Aberto, programa da iniciativa São Paulo Aberta, um programa semanal, transmitido pela internet, em que os secretários (as) eram convidados (as) a apresentar e debater com jornalistas e cidadãos os temas pertinentes a cada pasta. Programa disponível no link <<https://www.youtube.com/watch?v=g9uDv4T8Prk>>. Acesso em 12 01 2019.



Fonte: Gazeta do Povo. Disponível em <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/prefeitura-de-sao-paulo-diz-que-curitiba-faz-perfumaria-no-facebook-3xqvoe0agn5qh84kko2asp880/>>. Acesso em 14 jan 2019.

Ainda no documento de registro do Diálogo Social “Inclusão, participação, cultura e transparência digital” consta o reconhecimento por parte da representante da Controladoria Geral do Município (CGM), Fernanda Campagnucci, sobre a necessidade de se desenvolver uma política de comunicação para o município e que isso já havia sido levantado em discussões no âmbito do Comitê Intersecretarial de Governo Aberto (CIGA)³⁹, do qual a Secom iniciaria a fazer parte. Já o representante da Secretaria de Cultura, João Brant, ainda em relação à comunicação do município, reforçou a relevância de se fazer um mapeamento da cultura digital da cidade.

O registro desse encontro evidencia um movimento precursor da Administração Municipal em relação ao marco que consideramos formal (Projeto Comunica SP - PdM 2017-2020) de reconhecimento da necessidade de o município possuir uma política formal de comunicação pública convergente com a perspectiva de digitalização da sociedade.

Outro movimento que caracteriza mais um avanço para entrada na agenda municipal de temas ligados à comunicação pública e sua promoção por meio do

³⁹ O Comitê Intersecretarial de Governo Aberto da Cidade de São Paulo – CIGA-SP é instituído pelo Decreto nº 54.794/2014 e alterado pelo Decreto nº 58.115/2018. Coordenado pela Secretaria Municipal de Relações Internacionais, é responsável por fomentar e articular as diretrizes prioritárias de Governo Aberto - Transparência, Participação Social, Integridade e Inovação Tecnológica - nas políticas públicas municipais. Fonte: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/sao_paulo_aberta/index.php?p=259047>. Acesso em 12 01 2019.

ambiente digital é a apresentação do Projeto de Lei nº 393/2016⁴⁰ à Câmara dos Vereadores. O PL foi inspirado no Decreto Federal nº 8.243, que contextualizamos anteriormente, com a intenção de institucionalizar, consolidar e organizar a política municipal de participação social, bem como criar o sistema municipal de participação social.

Os principais objetivos do PL do Executivo Municipal eram fortalecer os espaços de participação já existentes e integrá-los às novas formas de participação social (intermediadas por ferramentas digitais) e consolidar a gestão participativa como método de governo.

Art. 2º São princípios da Política Municipal de Participação Social:

I - a participação social como direito do cidadão e dever do Estado;

II - a complementaridade e a integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;

III - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade na participação social para a construção de valores de cidadania e da inclusão social;

(...)

IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;

VI - a transversalidade nos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;

VII - a intersetorialidade como forma de articulação governamental e encaminhamento das demandas da sociedade civil;

VIII - a valorização da educação para a cidadania ativa como um de seus elementos constitutivos;

(...)

IX - a gestão democrática, com mecanismos de interação, consulta e diálogo com a sociedade; (...) (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016)

No texto do PL já havia a inclusão explícita das interfaces e ambientes digitais voltados à participação social nas políticas públicas como mecanismos, canais e ferramentais do Sistema Municipal de Participação Social proposto.

Art. 34. As interfaces e ambientes digitais são mecanismos de interação social aberto aos cidadãos que utilizem tecnologias de informação e comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre governo e sociedade na construção conjunta de políticas públicas (...) (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016)

⁴⁰ Texto inicial do projeto de lei publicado no Diário Oficial da Cidade em 03/08/2016, p. 87 e disponível em <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0393-2016.pdf>>. Acesso em 12 01 2019

Considerando o teor do PL, o Poder Executivo deveria promover a utilização de interfaces e ambientes digitais como forma de participação direta dos cidadãos nas decisões de governo, fazendo uso das ferramentas digitais de modo que os cidadãos se tornassem cada vez mais sujeitos das decisões que afetam toda a coletividade.

O texto também chegou a incluir as mídias sociais oficiais dos órgãos e entidades da Administração Municipal como canais de atendimento ao cidadão, o que já explicita uma tentativa de utilização das mídias sociais além do caráter "alocutivo" (DIJK, 2000), isto é, de transmissão de informação de forma unidirecional.

O projeto de lei não avançou na Câmara Municipal e não houve lei sancionada em relação ao que dispunha a política⁴¹. Com a transição de governo entre as gestões de Fernando Haddad e João Doria, em 2017, houve descontinuidade administrativa que interferiu na continuidade da formalização da política, deixando a proposta do PL de ser prioritária para a nova gestão. A questão da participação social no âmbito municipal também deixou de pertencer como pauta e objetivo da Secretaria Municipal de Direitos Humanos⁴², sendo, inclusive, o Comitê Intersecretarial de Articulação Governamental para implementação da Política Municipal de Participação Social, desativado, apesar de não ter havido revogação expressa do decreto que o constituiu⁴³.

5.4 Programa de Metas e o Comunica SP

O Programa de Metas 2017-2020 é o marco da entrada da temática comunicação pública de maneira mais explícita na agenda governamental, principalmente por ser um instrumento de gestão que contém as prioridades da Administração Municipal.

Conforme determinado pelo art.69-A da LOM, o prefeito eleito em 2016, João Doria, apresentou em 90 dias após sua posse a versão preliminar do Programa de

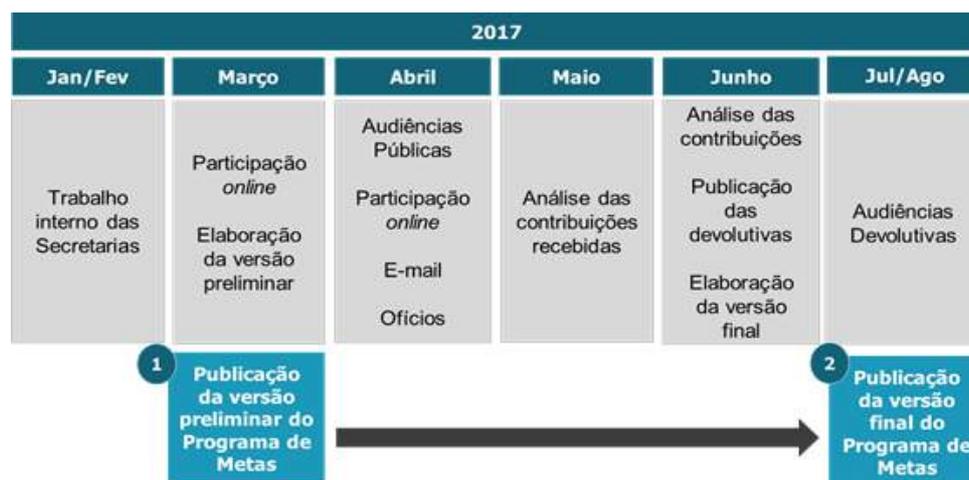
⁴¹ Conforme consulta em <<https://www.radarmunicipal.com.br/proposicoes/projeto-de-lei-393-2016>>. Acesso em 12 01 2019.

⁴² Mesmo não havendo alteração nas competências da pasta pelo decreto nº 57.576, de 1º de janeiro de 2017 que dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da administração pública municipal direta

⁴³ Conforme consulta em <<https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-55325>>. Acesso em 12 01 2019.

Metas, que logo após foi submetido ao debate público. Na oportunidade da etapa participativa do PdM, os municípios puderam participar apresentando suas contribuições e questionamentos.

Figura 5 - Síntese do processo de elaboração das versões Preliminar e Final do Programa de Metas 2017-2020



Fonte: Prefeitura de São Paulo (2017). Disponível em <<http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/entenda>>. Acesso em 13 01 2019.

Na primeira versão do PdM 2017-2020⁴⁴ já constava o projeto Comunica SP, projeto de comunicação pública que contava com 6 linhas de ação e estava vinculado à meta de “duplicar as visualizações do portal da Prefeitura Municipal de São Paulo e o número de seguidores nas mídias sociais institucionais”. Em relação a essa versão preliminar do projeto Comunica SP, podemos sintetizá-lo da seguinte forma, evidenciando as questões mais relevantes para efeito deste trabalho:

Quadro 8 - Síntese da versão preliminar do projeto Comunica SP

Situação Encontrada
A PMSP não é reconhecida como referencial no diálogo com os cidadãos por meio de suas redes sociais e em outras mídias deixa aquém do desejado em comunicação pública.
Linhas de Ação

⁴⁴ Versão preliminar disponível em: <http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/assets/PMSP_Programa_Metas_2017_2020.pdf> Acesso em 14 01 2019.

- Elaborar o Plano de Comunicação Pública para a Cidade de São Paulo, estipulando padronizações de uso de imagem, conteúdo e protocolos referentes à comunicação pública.

- Realizar ao menos 60 publicações mensais em redes sociais institucionais, estimulando a promoção da informação pública, o diálogo e transparência das ações da prefeitura junto aos munícipes e demais interessados.

Resultados Esperados

Maior interesse do munícipe pelas ações da prefeitura de São Paulo, maior engajamento dos cidadãos e melhoria da comunicação pública municipal.

Fonte: Elaboração própria com base na versão do projeto disponível na versão preliminar do PdM 2017-2020

No documento que consolida os temas, as Secretarias responsáveis, as quantidades de sugestões relativas a cada um dos temas e as respectivas respostas às manifestações feitas durante a consulta pública da versão preliminar do PdM 2017-2020⁴⁵, foram contabilizadas 55 participações em relação à comunicação da PMSP com a população. Em resposta, a Secretaria do Governo Municipal (SGM) manifestou o seguinte:

A atual gestão municipal acredita na importância dos munícipes terem acesso a todas informações relacionadas às iniciativas, ações, projetos e aplicação dos recursos públicos empreendidos por parte da Prefeitura Municipal de São Paulo. Nesse sentido, **um dos desafios assumidos por esta gestão é o de melhorar a comunicação institucional.** Para isso, a meta 49 do Programa de Metas de São Paulo foi formulada, visando à melhoria da Comunicação Institucional da PMSP com os munícipes e demais cidadãos. (...) Trazer as informações de forma fidedigna, de forma ágil e fácil auxilia os cidadãos a exercerem a sua cidadania, bem como fazer uso dos serviços oferecidos pelo poder público municipal e apropriarem-se da cidade. **O referido Projeto de Comunicação busca o atingimento de bons resultados no estabelecimento da pluralidade na disponibilização das informações de cunho público, por meio das redes sociais, hoje um meio muito popular de comunicação.** (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017, p.23)

O discurso adotado, tanto na versão preliminar, quanto no documento de respostas às manifestações dos cidadãos, coaduna-se com os princípios da comunicação pública (DUARTE, 2011), com a intenção da Prefeitura de dar

⁴⁵ Etapa Participativa do Programa de Metas 2017-2020: Respostas às sugestões dos munícipes. Disponível em <http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/assets/Relatorio_Respostas_Municipes.pdf> Acesso em 14 01 2019.

transparência e promover as informações públicas, além de engajar e dialogar com a municipalidade.

A proposta inicial do projeto ainda não contempla de forma explícita questões relacionadas aos padrões de tráfego informacional (DIJK, 2000), principalmente com foco nas mídias sociais, mas sinaliza a elaboração do plano de comunicação pública que, pelo texto apresentado, pretende estipular protocolos referentes à comunicação pública.

Na versão final do PdM 2017-2020⁴⁶, divulgada em 10 de julho de 2017, o projeto Comunica SP foi apresentado com algumas alterações substanciais. De 6 linhas de ação da versão preliminar, a nova versão passou a contemplar 5 linhas, além de modificações no conteúdo das ações propostas.

Quadro 9 - Síntese da versão final do projeto Comunica SP

Nome descritivo
Reestruturação do site da PMSP, da posição da comunicação nas mídias sociais, da coordenação de divulgação de notas de assessoria de imprensa e melhoria do diálogo com a população.
Situação Encontrada
O presente cenário também sinaliza a necessidade do fortalecimento dos canais de comunicação pública por meio das redes sociais, instrumento este com competência para aproximar os gestores públicos de população, objetivando a promoção de políticas públicas efetivas, que atendam às demandas reais da sociedade.
Resultados Esperados
Objetiva-se uma melhoria efetiva na comunicação entre a Prefeitura e a população, bem como o aperfeiçoamento da oferta de informações de interesse público aos cidadãos, por meio dos espaços digitais institucionais, portal da Prefeitura e Rede Social, tornando-os mais acessíveis, interativos e informativos. Promovendo assim, uma maior capacidade da Administração Pública de compreender e assimilar as demandas sociais, bem como, proporcionar aos cidadãos ferramentas efetivas de relação com a Prefeitura.
Linhas de ação
68.3 Elaborar o Plano de Comunicação Pública para a Cidade de São Paulo

⁴⁶ Disponível em <http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/assets/Programa-de-Metas_2017-2020_Final.pdf> Acesso em 11 01 2019.

Marco: Plano de comunicação publicado

68.5 Dobrar o Alcance Orgânico Anual (131 mil)⁴⁷ das publicações feitas no perfil institucional do Facebook da PMSP, por meio de publicações com conteúdo efetivamente relevante para a população, estimulando a promoção da informação pública, o diálogo e transparência das ações da prefeitura junto aos munícipes e demais interessados.

Indicador: Valor do Alcance Orgânico Anual das publicações realizadas por meio do perfil institucional da Prefeitura na Rede Social Facebook.

Fonte: Elaboração própria com base na versão do projeto disponível na versão final do PdM 2017-2020

Houve simplificação na redação da linha de ação referente à elaboração do plano de comunicação pública para a cidade de São Paulo, sendo excluída da versão final apresentada o trecho “estipulando padronizações de uso de imagem, conteúdo e protocolos referentes à comunicação pública”. Desse modo, a proposta ficou sem a especificação do que deveria conter, em termos mínimos, o plano de comunicação.

Além disso, houve exclusão da linha de ação que previa a realização de pelo menos 60 publicações mensais em redes sociais institucionais, com vistas a estimular “a promoção da informação pública, o diálogo e transparência das ações da prefeitura junto aos munícipes e demais interessados”.

Entendemos que o estímulo quantitativo a publicações nas mídias sociais não está associado diretamente à qualidade da comunicação pública que se pretende e deve realizar. O quantitativo estipulado ainda era muito baixo perto da quantidade de conteúdo público e relevante que a Prefeitura produz diariamente e deveria comunicar amplamente à população.

O número de publicações mensais foi substituído pelo objetivo de duplicação do alcance orgânico anual das publicações no Facebook, sendo mantida na redação da linha de ação o mesmo texto da ação que fora substituída (“a promoção da informação pública, o diálogo e transparência das ações da prefeitura junto aos munícipes e demais interessados”).

⁴⁷ Alcance orgânico refere-se ao número total de usuários que visualizam, por meio de distribuição não paga, uma dada publicação em dado período. O texto do PdM 2017-2020 se refere a um alcance orgânico anual *médio* de 131 mil usuários, considerando as diferentes publicações no Facebook.

O alcance orgânico é o número total de pessoas que viram as publicações do perfil institucional da Prefeitura por meio de uma distribuição não paga. Na linha de ação, o objetivo é dobrar o valor base médio de 131 mil (2016) a cada ano do PdM 2017-2020. O alcance orgânico, por mais que mensure, de certo modo, a “aparência” do conteúdo para as pessoas, não contempla o engajamento do público em relação ao conteúdo e nem pode medir a qualidade ou efetividade da comunicação. Assim, ao mesmo tempo que o texto da versão final do projeto Comunica SP parece reconhecer a importância de se formalizar uma política de comunicação pública para o município, bem como a relevância de utilização de mídias sociais (como o Facebook) para se aproximar e dialogar com a população, a forma de mensuração de êxito do projeto parece não ser a mais adequada e coerente com o que se pretende em relação à situação encontrada e os resultados que se almejam.

O projeto Comunica SP está vinculado à meta 51, cuja redação na versão final ficou da seguinte forma: “Duplicar as visualizações (34,5 milhões)⁴⁸ do portal da Prefeitura Municipal de São Paulo e o número de seguidores nas mídias sociais (300 mil) institucionais” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017, p.421). No documento de apresentação do PdM 2017-2020, a meta recebeu o selo de identificação “Programa de Governo”, devido ao entendimento da Prefeitura de que a meta está alinhada ao programa de governo apresentado pelo prefeito eleito, sobre o qual já discorreremos na seção 5.1 deste capítulo.

O ponto de partida para a meta das mídias sociais é o número de 300 mil seguidores, número aproximado de pessoas que seguiam a página institucional da Prefeitura no Facebook em dezembro de 2016. Segundo a ficha técnica da meta, o objetivo era até o final de 2018 aumentar 50% desse valor base, chegando a 450 mil seguidores, e no biênio seguinte (2019-2020) chegar ao dobro do valor base, que equivale a 600 mil seguidores.

Em relação ao quantitativo da variação (Gestão 2013- 2016) de seguidores da mídia social institucional da PMSP, existem dados a partir de janeiro de 2015. No início de 2015 a plataforma registra um total de 170.379 seguidores. Em dezembro de 2016 a quantidade de seguidores passa a ser 299.456, logo a variação obtida a partir desses dados é de 43%. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017, p.421)

⁴⁸ Refere-se ao número de visualizações obtidas no ano de 2016, que o projeto esperava duplicar no período 2017-2020.

Vale lembrar que a página da Prefeitura foi criada no segundo semestre de 2014. Como o registro inicial pela Prefeitura do número de seguidores é a partir de janeiro de 2015, obteve-se uma variação de 43% no número de seguidores considerando o biênio 2015-2016. De antemão, verifica-se que não houve um estabelecimento na meta de um incremento significativo do número de seguidores (em % por biênio), além do que já havia sido obtido de maneira espontânea 2015-2016, ou seja, sem existir um projeto estratégico que focava na mídia social como canal de comunicação pública da Prefeitura de São Paulo, como é o caso do Comunica SP.

A partir do momento em que há um projeto (vinculado à meta) com todo um discurso focado para o “fortalecimento dos canais de comunicação pública por meio das redes sociais”, subtende-se que esse fortalecimento se reflita na intensidade dos objetivos já existentes e dos resultados já alcançados, com propósitos mais ambiciosos. A meta de comunicação do PdM 2017-2020 buscou apenas aumentar em 7% o número de seguidores em cada biênio (em relação ao biênio base 2015-2016), ampliando a variação de 43% de resultado já alcançado anteriormente, para 50% como intenção de resultado das ações no âmbito do projeto estratégico Comunica SP.

Reconhece-se como avanço o fato de a comunicação pública ter ganhado espaço em um instrumento de planejamento relevante como o Programa de Metas, bem como o fato de existir uma meta sobre o tema entre as 53 metas prioritárias da gestão. Da mesma forma, também é um avanço que se disponha de um projeto específico, no universo de 71 projetos prioritários do PdM 2017-2020. A importância de tal feito nos remete a Ramos (2005, p.6), que argumenta que a comunicação precisa ser vista como passível de discussão e ação enquanto política pública essencial, tal como as demais políticas (segurança, educação, saúde, etc). No município de São Paulo isso ocorreu pela primeira vez no PdM 2017-2020, pois nos dois programas de metas anteriores, não havia metas ou projetos específicos de comunicação pública, ainda mais na mesma hierarquia (pelo menos no documento) que as outras temáticas e políticas.

Constar no Programa de Metas também repercute também na inclusão da matéria em outros importantes instrumentos de planejamento e orçamento, como PPA, LDO e LOA, o que favorece a viabilidade de condições orçamentárias e outras capacidades para execução das ações previstas.

Art. 2º Ficam acrescentados ao art. 137 da Lei Orgânica Municipal os §§ 9º e 10, com as seguintes redações:

"§ 9º As leis orçamentárias a que se refere este artigo deverão incorporar as prioridades e ações estratégicas do Programa de Metas e da lei do Plano Diretor Estratégico.

§ 10. As diretrizes do Programa de Metas serão incorporadas ao projeto de lei que visar à instituição do plano plurianual dentro do prazo legal definido para a sua apresentação à Câmara Municipal. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2008)

Apesar de reconhecermos como avanço essa inclusão formal na agenda governamental, percebe-se uma incoerência entre os resultados esperados com o estabelecimento da meta e o projeto que a subsidia com os indicadores de mensuração de desempenho. Já chegamos a adiantar tal ponto na seção 3.2.6 deste trabalho, ao abordamos a comunicação pública ainda um terreno de incertezas simbólicas e de experimentações, ainda mais quando tratamos do ambiente digital.

É claro que as métricas quantitativas são úteis, pois servem como parâmetros para diagnósticos, monitoramento de ações, planejamento e tomadas de decisões. Porém, cabe escolher a métrica quantitativa que seja coerente com o que se espera de impacto qualitativo com a meta e o projeto. No caso da meta de comunicação pública (duplicação de número de seguidores no Facebook), o conteúdo e indicador não contemplam os resultados esperados pelo projeto relacionado (Comunica SP), pois é insuficiente para avaliar a “melhoria efetiva na comunicação entre a Prefeitura e a população” e se os espaços digitais institucionais se tornaram, de fato, “mais acessíveis, interativos e informativos” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017, p.422.).

5.4.1 A construção do Comunica SP

Os meses de janeiro e fevereiro de 2017 foram período de reuniões internas das Secretarias para discussão e formatação das metas e projetos prioritários. O Comunica SP também teve sua concepção nesse período, com os propósitos do Programa de Governo do prefeito eleito como ponto de partida.

O PdM 2017-2020 foi construído em torno de cinco eixos temáticos “norteados por ideias-força, que servem como guias para a atuação de toda a Prefeitura” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017). A Secretaria de Governo, que representa a Secretaria de Comunicação (pelo fato de a Secretaria de Comunicação ser uma Secretaria Especial), estava presente no Eixo de Desenvolvimento Institucional. No âmbito desse eixo surgiria a meta de comunicação pública e o projeto Comunica SP.

Analisamos a documentação das reuniões de trabalho do GT do Eixo de Desenvolvimento Institucional⁴⁹, nas quais as temáticas relacionadas à comunicação eram debatidas, e decidia-se de que modo comporiam o PdM 2017-2020.

Inicialmente, a redação provisória da meta estava relacionada a engajamento e participação, dividindo-se em duas: “Aumentar em 50% o interesse nas informações disponibilizadas pela prefeitura” e “Aumentar em 100% a participação popular nas ações do governo”. Para atingir o resultado esperado dessa última meta, a intenção era criar um modelo de consulta pública unificado para a Prefeitura de São Paulo.

O projeto Comunica SP iria subsidiar o a meta de engajamento, que estava ligada ao aumento de interesse pelos cidadãos nas informações da Prefeitura. Na construção inicial do projeto, a elaboração do plano de comunicação pública já constava como linha de ação, porém sem o complemento na redação “estipulando padronizações de uso de imagem, conteúdo e protocolos referentes à comunicação pública”, como divulgado na versão preliminar do PdM 2017-2020 e suprimido da versão final do mesmo instrumento.

Segundo a equipe responsável pela formulação do PdM no GT do Eixo Institucional, as metas e projetos inicialmente pensados estavam relacionados aos seguintes pilares do programa de governo do prefeito eleito: transparência (para tornar a administração aberta ao controle social) e participação (para o cidadão acompanhar e avaliar as políticas públicas).

Conforme os documentos acessados, o plano de governo, aliado ao diagnóstico da cidade e *benchmarks*⁵⁰ realizados pela equipe responsável pela formulação (que além de servidores, contou com uma consultoria externa), foram as

⁴⁹ Foram 7 reuniões de trabalho do GT do Eixo Institucional com os devidos registros analisados (10/01, 16/01, 23/01, 30/01, 07/02, 13/0 e 20/02.).

⁵⁰ *Benchmarks* são as referências de boas práticas encontradas no processo de pesquisa que possam inspirar um trabalho semelhante.

bases para mapear aspirações e metas relacionadas à temática. Muito das discussões remetia à seção “Respeito ao Cidadão” do Programa de Governo.

De acordo com a equipe atuante na formulação, a aspiração da gestão para uma política de comunicação estaria focada em informar os cidadãos e dialogar com a população. As ações de comunicação buscariam ativamente a participação da sociedade civil nos assuntos municipais, bem como contribuiria para uma revolução no atendimento ao cidadão de forma geral, de modo que cada paulistano pudesse ter acesso a todas as informações sobre qualquer assunto da cidade e retorno pronto de toda e qualquer demanda, além de poder acompanhar a tramitação de processos, fazer sugestões, reclamações, denúncias e críticas.

Os principais *benchmarks* utilizados para servir de referência na elaboração da meta e projeto de comunicação pública para o PdM 2017-2020 foram duas cidades norte-americanas: Champaign, localizada no estado de Illinois e Nova Iorque, no estado de Nova Iorque.

O documento utilizado como base referente a Champaign é o Plano de Comunicação Pública da cidade para o período 2010-2015⁵¹. Composto por 32 páginas, o plano de Champaign está totalmente integrado às tecnologias de comunicação, tendo como uma das metas desenvolver um plano próprio para mídias sociais.

A referência de Nova Iorque é o “Road Map for the Digital City - Achieving New York City’s Digital Future” (2011)⁵², um plano de comunicação contendo 68 páginas totalmente focado para o digital, com uma seção específica para participação e engajamento pelas mídias sociais.

Digital communications managers recognize social media as a way to form a deeper relationship with their constituents, gain valuable feedback, and share information about services. Many of the most effective social media initiatives provide a space for community-led discussion, with the City playing an informative, supporting role in the background. Using social media in the public sector comes with unique challenges; privacy and sensitivity concerns mean that public forums are not always ideal. As in the private sector, the City’s most successful social media strategies are goal-based, aligning with agency objectives from the start, and employing social media channels appropriate to their audience and desired outcomes. (NYC DIGITAL, 2011)

⁵¹ City of Champaign Public Communication Plan 2010-2015. Disponível em <<http://www.nacio.org/Data/Sites/1/media/links/champaign-il.pdf>> Acesso em 15 01 2019.

⁵² Disponível em <<http://www.nyc.gov/html/media/media/PDF/90dayreport.pdf>> Acesso em 15 01 2019.

5.5 A comunicação na Prefeitura

5.5.1 Competências, atribuições e estrutura organizacional

A Secretaria Especial de Comunicação, encarregada pela comunicação da PMSP, foi criada em 2001, por meio da sanção da Lei municipal 13.166 de 05 de julho de 2001, e teve suas competências alteradas mais recentemente pelo Decreto municipal 57.576 de 1º de janeiro de 2017.

Dentre outras competências, está no rol de suas atribuições⁵³ na legislação aplicável, propor diretrizes da política de comunicação da Prefeitura do Município de São Paulo. Em sua estrutura a Secretaria conta com o Gabinete do Secretário e mais 3 coordenações (de Imprensa, de Publicidade e de Comunicação Digital).

O cargo de Secretário Especial de Comunicação está vinculado diretamente ao assessoramento do Prefeito, sendo que cabe à Secretaria do Governo Municipal (SGM) disponibilizar a infraestrutura e o apoio administrativo necessários ao desempenho de suas funções. Logo, a Secretaria Especial de Comunicação não possui orçamento específico, sendo toda a sua administração financeiro-orçamentária exercida pela SGM.

A Secretaria de Comunicação conta com 40 profissionais⁵⁴, sendo 10 servidores efetivos (25%) e 30 exclusivamente comissionados (75%). O total de integrantes da Secom está distribuído da seguinte forma: 5 no Gabinete do Secretário, 21 na Coordenação de Imprensa, 8 na Coordenação de Publicidade e 6 servidores na Coordenação de Comunicação Digital.

Analisando mais especificamente o quadro da Coordenação que cuida das mídias sociais (Comunicação Digital), por ser a Coordenação majoritariamente responsável pela prioridade da Secretaria (considerando a meta do PdM 2017-2020), identificamos que há predominância de formação de servidores na área de gestão de marketing, não havendo nenhum profissional com formação em habilitações da área

⁵³ Competências e Atribuições da Secretaria Especial de Comunicação disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/acesso_a_informacao/index.php?p=199356> Acesso em 15 01 2019.

⁵⁴ Informações obtidas na Relação Completa da Funcionários, base de 20 de dezembro de 2018, disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/acesso_a_informacao/index.php?p=199361> Acesso em 18 01 2019.

de comunicação social, muito menos com formação acadêmica (extensão ou especialização) na área de comunicação pública.

Figura 6 – Organograma da Secretaria Especial de Comunicação



Fonte: Elaboração própria com base na legislação aplicável

Além da equipe alocada na Secom, as demais pastas também possuem pessoas que atuam na área de comunicação. Algumas com estrutura formalizada como “Coordenação de Comunicação” ou “Assessoria de Comunicação” e outras apenas com pessoas sem vinculação uma estrutura formal que trabalhe a comunicação do órgão.

Em relação à formação, a escola de governo da Prefeitura (EMASP) não possui em seu *portfólio*⁵⁵ nenhum curso específico para capacitação e aperfeiçoamento para as pessoas que trabalham na área da comunicação da Prefeitura, no órgão central (Secom) ou de modo descentralizado nas demais pastas. A formação, se torna relevante quando se tem profissionais que não possui tanta experiência com comunicação pública, possui rotatividade considerável do quadro e se almeja uma unicidade e formalização na política de comunicação, em vez de mantê-la pulverizada e informal.

⁵⁵ Lista de cursos oferecidos pela EMASP disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/emasp/cursos/cursos_presenciais/index.php?p=12818> Acesso em 16 01 2019.

Há de se considerar também a intersetorialidade da temática e que formação voltada para comunicação pública seria útil para a Administração Municipal como um todo, não só para aqueles com funções associadas diretamente à atividade. Afinal, todos os gestores das pastas (já que as ações são descentralizadas) são porta-vozes, disseminadores de informações produzidas pelas suas respectivas áreas e de temas de interesse coletivo, responsáveis pelos fluxos de informação, interação e padrões de relacionamento entre Estado, governo e sociedade (DUARTE, 2007, p.2).

No que se refere à comunicação digital, a Secretaria de Comunicação não trabalha somente com seu quadro de servidores. A Secom possui contrato com empresas especializadas na prestação de serviços de planejamento, desenvolvimento e execução de soluções de comunicação digital, que inclui o portal da prefeitura⁵⁶ e redes sociais. Porém, a empresa não atende os demais órgãos da Administração Municipal de forma descentralizada. Ou seja, os sites e mídias sociais de cada Secretaria da Prefeitura são administrados por cada pasta, isso inclui não só a força de trabalho, mas também o custeio de todas as despesas diretas ou indiretas necessárias para execução do serviço.

A empresa terceirizada que presta serviços de comunicação digital tem as ações focadas nas mídias sob controle central da Secom, que até 2017⁵⁷ se resumiam no portal mencionado e a página do Facebook da Prefeitura de São Paulo.

Entre os serviços previstos no edital⁵⁸ do procedimento licitatório⁵⁹ constavam o planejamento estratégico (diagnóstico e saúde digital da marca e planejamento de conteúdo para sites e redes sociais), conteúdo para site e redes sociais, moderação e gestão de redes sociais.

No mesmo documento, publicado pela Secretaria do Governo Municipal, consta que compete à Secom construir espaços permanentes de diálogo e articulação entre as diversas áreas da administração direta e indireta e sua comunicação com a

⁵⁶ www.capital.sp.gov.br

⁵⁷ Apesar de existir perfis oficiais da Prefeitura em redes como Youtube (desde 25 de janeiro de 2013) e Twitter (desde maio de 2014), não havia atividade regular por parte da Prefeitura na alimentação desses canais. Em 2018 a Prefeitura voltou a atuar nessas redes, além de ter iniciado no Instagram (@prefsp) em 22 de outubro de 2018.

⁵⁸ O edital de licitação é um instrumento no qual a Administração define claramente o produto ou serviço a ser contratado, além de todas as condições e exigências do procedimento.

⁵⁹ Concorrência n.º 02/SGM/SECOM/2017. Edital disponível em <<http://e-negocioscidadesp.prefeitura.sp.gov.br/DetalheEvento.aspx?l=IDMyvZ96P1Q%3D&e=VOn8lynKhdc%3D>> Acesso em 28 01 2019.

sociedade, bem como orientar e apoiar os órgãos no desenvolvimento das melhores práticas em comunicação digital.

Por meio da execução de ações de comunicação, a SECOM relaciona-se de forma direta com o conjunto da sociedade paulistana proporcionando ao cidadão o direito à informação. Neste contexto, a comunicação social do Poder Executivo Municipal tem como objetivos principais; a) Dar amplo conhecimento à sociedade das políticas e programas do Poder Executivo Municipal; b) Divulgar os direitos do cidadão e serviços colocados à sua disposição; c) Estimular a participação da sociedade no debate e formulação de políticas públicas; d) Disseminar informações sobre assuntos de interesse público dos diferentes segmentos sociais. A comunicação digital pode contribuir para que todos esses objetivos sejam atingidos. Cada vez mais, as estratégias de comunicação tradicionais passam a utilizar plataformas e tecnologias digitais. (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2017, p.27)

5.5.2 A Prefeitura e a comunicação digital: a atuação na mídia social Facebook

A Prefeitura de São Paulo criou o perfil institucional oficial no Facebook em 22 de maio de 2014, porém a primeira postagem só ocorreu em 29 de julho de 2014 com uma mensagem inaugural. Na seção “Sobre” a Prefeitura assim se apresenta: “Nós somos a Prefeitura da maior cidade do Brasil. Cidade da qual você e outras 12 milhões de pessoas, de todos os cantos do mundo, fazem parte. Bem-vindo! ”.

Figura 7 - Primeira postagem da Prefeitura de São em sua página oficial no Facebook

 **Prefeitura de São Paulo** 29 de jul. de 2014 a las 15:15 • 🌐

É com grande prazer que inauguramos esta página oficial da Prefeitura de São Paulo no Facebook. Aqui você encontrará notícias e informações sobre serviços da cidade que a gente ama. Compartilhe, comente, participe.

Os termos de uso e conduta estão listados na seção "Sobre" da página [<http://goo.gl/GeVn23>].

E nos siga também no twitter na conta @prefsp

<https://twitter.com/prefsp>

Pode entrar, sinta-se em casa, fique à vontade.



Fonte: Imagem retirada da página da Prefeitura no Facebook

No texto da postagem inaugural consta que na página serão encontradas “notícias e informações sobre os serviços da cidade (...)”, além de um convite à interação do usuário com a Prefeitura por meio da rede (“Compartilhe, comente, participe”). A imagem utilizada é uma foto de uma das entradas do prédio sede da Prefeitura, o Edifício Matarazzo, onde está localizado o Gabinete do Prefeito. Percebe-se pela imagem escolhida para compor a postagem (porta de entrada do prédio principal da Prefeitura) associada ao texto “Pode entrar, sinta-se em casa, fique à vontade” do ponto de vista discursivo remete à ideia de abertura, não somente por ser

a postagem que inicia a atuação da Prefeitura na mídia social, mas de abertura de diálogo, uma aproximação, um estreitamento de relação.

A ideia é de que ao estar no ambiente virtual institucional da Prefeitura no Facebook, o cidadão se sinta como se estivesse fisicamente na sede da Administração Municipal, com acesso a informações e possibilidades de manifestação e participação como se estivesse presente no Gabinete. Logo, a página da no Facebook seria um “gabinete aberto”⁶⁰, com a proposta não somente de divulgar ações e serviços e prestar contas, que conforme o Quadro 3, se relaciona mais com o padrão “alocutivo” (DIJK, 2000) e com o eixo da transparência (DUARTE, 2011), mas também de “escuta” e conversa, pois há no discurso um estímulo à participação espontânea do cidadão, que pode entrar, “ficar à vontade” (como se em casa estivesse), comentar e participar.

Essa manifestação de intenção de uma relação menos unidirecional, ou seja, de apenas transmissão de informação partindo de um ponto central para muitos receptores (da Prefeitura para os cidadãos presentes na rede), para uma proposta mais relacional, de proximidade com o usuário, de abertura à interação, já tornaria a atuação mais próxima de contemplar os demais princípios da comunicação pública (DUARTE, 2011) e com a utilização dos demais padrões de tráfego informacional (DIJK, 2000), conforme apresentamos no Quadro 3.

Apesar de se instituir um canal mais informal de comunicação por meio do Facebook e estimular o uso e participação pelos seguidores⁶¹, o próprio texto da postagem inicial apresenta o *link* para os “termos de uso e conduta” da página.

A Prefeitura de São Paulo está no Facebook para melhorar a interação e a comunicação com habitantes e visitantes da cidade. Porém, para um uso adequado dos nossos conteúdos, pedimos para que nossos seguidores respeitem algumas normas de conduta. Assim evitamos transtornos e podemos aproveitar da melhor forma possível este canal. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018)

No texto a que o *link* remete consta a política de comunicação da Prefeitura no canal Facebook, que estabelece diretrizes para a relação a ser estabelecida na plataforma entre Prefeitura e cidadãos, bem como normas para utilização da página

⁶⁰ Referência à iniciativa de governo aberto da PMSP, criada em 2015, com proposta de ferramentas tecnológicas de diálogo entre sociedade e prefeitura, nas quais se incluem as mídias sociais.

⁶¹ Como é chamado os usuários que se vinculam a uma página para receber as atualizações na rede.

pelos seguidores. Segundo o texto do Termo, atualizado em 17 de janeiro de 2018 na página da rede⁶², ao curtir a página, o usuário concorda com os termos de conduta estabelecidos pela Prefeitura.

Tecnicamente, para se ter acesso à página e interagir nela não há necessidade que o usuário “curta” a página. Além disso, o próprio termo, em seu primeiro item garante essa “abertura” no seguinte trecho “Qualquer pessoa pode ler e compartilhar o conteúdo postado na página, além de interagir com ele” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018).

Segundo o texto, as interações na página devem ser “pautadas pelo respeito às leis e às pessoas” e elenca algumas proibições nesse sentido. No texto, a Prefeitura prevê a eliminação de comentários e bloqueio de interações de participantes que não atendam às regras ou “valores que não estão de acordo com diretrizes da instituição”. Nos termos não há um detalhamento do que exatamente seriam tais diretrizes. Outro trecho pouco claro é o que se refere à exclusão automática de comentários, em que se incluem os que não “estão relacionados à temática da página, mensagens falsas, distorcidas ou manipuladas, para que não gerem falsas conclusões” (idem).

Sobre o fluxo de interação entre a Prefeitura e os usuários, no próprio texto a Prefeitura define a página como “um canal informativo direto, portanto não se compromete em atender individualmente cada usuário”. Há ainda menção de que para dúvidas e solicitações de serviços específicos, o usuário deve procurar “pelos canais oficiais de comunicação no site da Prefeitura de São Paulo [prefeitura.sp.gov.br] ou pelo telefone 156”.

O direcionamento do usuário para “canais oficiais de comunicação” contribui para o entendimento de que a página institucional da Prefeitura na rede não seja considerada pela própria Administração Municipal como um canal oficial de comunicação da instituição. Algo que é contraditório se considerarmos o fato de a própria atuação digital da Prefeitura, principalmente na mídia social Facebook, ser prioridade do projeto de comunicação pública que coloca o Facebook em evidência com metas próprias para o desempenho da Prefeitura na plataforma, como mencionamos ao apresentar o Comunica SP.

⁶² A atualização adicionou um 8º item ao termo, que até então era composto por 7. Disponível em <https://www.facebook.com/pg/PrefSP/about/?ref=page_internal> Acesso em 11 01 19.

A expressão “canal informativo direto”, utilizada pela própria Prefeitura para definir a finalidade da página institucional, remete às características do padrão comunicacional de alocação, o que sugere que o fluxo dessa informação é unidirecional (da Prefeitura para os usuários), ideia essa reforçada pelo posicionamento no conteúdo do termo em que a Prefeitura “não se compromete em atender individualmente cada usuário”. Ao mesmo tempo que a Prefeitura estimula à manifestação dos cidadãos por meio de comentários, ela se exime de apresentar resposta aos questionamentos, dúvidas ou solicitações dos usuários.

A ação de meramente transmitir informações sobre serviços e noticiar sobre ações dos órgãos municipais não contempla os eixos de uma ação de comunicação pública (DUARTE, 2011). Dessa forma também não há um aproveitamento do potencial comunicativo da mídia social e das possibilidades de tráfego informacional (DIJK, 2000), limitando a relação do ente estatal com o público e deixando, com isso, de se beneficiar de oportunidades de contribuição para a própria Administração que a interação com os cidadãos na rede pode proporcionar (Quadro 3).

A página do Facebook da Prefeitura também não está habilitada a receber mensagens. Além de a opção de envio de mensagens pelos usuários não estar habilitada na página, tal situação já foi confirmada em resposta a um questionamento via LAI.

A Prefeitura disponibiliza outros canais para envio de mensagens, solicitações, reclamações, sugestões, denúncias e elogios, o SP156 e a Ouvidoria Geral do Município. A página no Facebook da Prefeitura não está habilitada a receber mensagens. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018)

As orientações para utilização da página da Prefeitura no Facebook e os critérios para moderação e bloqueio de usuários constam na seção de “Perguntas Frequentes” do site da Secretaria de Comunicação⁶³, que visam contemplar assuntos com demandas recorrentes em solicitações com base na LAI.

Até 2017 não era muito comum a apresentação de respostas, por parte da Prefeitura, em relação aos comentários feitos por usuários nas postagens. Quando

⁶³ Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/acesso_a_informacao/index.php?p=199365> Acesso em 25 01 19.

isso ocorria, era geralmente realizada em tom mais coloquial e com a utilização de humor.

Figura 8 – Resposta da Prefeitura em sua primeira postagem na página



Fonte: Imagem retirada da página da Prefeitura no Facebook

A primeira resposta dada pela Prefeitura em sua primeira postagem já sinaliza o tom e a linguagem que seriam adotados. Com a utilização de um trocadilho com a palavra “post”, a Prefeitura responde ao usuário que questionou o porquê da utilização da imagem que continha um poste⁶⁴.

Em 2015, o perfil de utilização de ironia e humor, por parte da Prefeitura de São Paulo, em respostas aos usuários da página foi objeto de algumas matérias jornalísticas que até reproduziram algumas das interações.

⁶⁴ O usuário se refere ao prefeito na época, que tinha esse apelido (poste) por parte do eleitorado que não era simpático a ele e a seu partido. Há humor tanto no comentário do usuário como na resposta da prefeitura. Ver mais sobre em <<https://www.publico.pt/2012/10/30/jornal/e-lula-fez-eleger-fernando-haddad-o-novo-prefeito-de-sao-paulo-25501820#gs.isN9Srye>>. Acesso em 12/02/2019.

Quadro 10 – Matérias jornalísticas sobre a atuação da Prefeitura no Facebook

Matéria / Título	Fonte / Data	Endereço
“Prefeitura de São Paulo alfineta leitores em respostas no Facebook”	Folha do Estado de São Paulo 06/04/2015	https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/04/1612756-prefeitura-de-sao-paulo-alfineta-leitores-em-respostas-no-facebook.shtml (acesso em 28 01 19)
“Treze respostas da Prefeitura de São Paulo aos comentários em sua página no Facebook”	Veja São Paulo 02/04/2015	https://www.buzzfeed.com/br/alexandre-orrigo/prefeitura-de-sao-paulo-comeca-a-dar-respostas-engracadinhas (acesso em 28 01 19)
“Prefeitura de São Paulo começa a dar respostas engraçadinhas no Facebook”	BuzzFeed, Brasil 02/04/2015	https://www.buzzfeed.com/br/alexandre-orrigo/prefeitura-de-sao-paulo-comeca-a-dar-respostas-engracadinhas (Acesso em 28 01 19)
“Com ironia e didatismo, Prefeitura de SP responde a usuários do Facebook”	iG (Último Segundo)	https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/sp/2015-04-03/com-ironia-e-didatismo-prefeitura-de-sp-responde-a-usuarios-do-facebook.html (Acesso em 28 01 19)

Fonte: Elaboração Própria

A adoção da linguagem coloquial e com a utilização do humor é uma tentativa de aproximar a Prefeitura do cidadão e já era algo característico da atuação da Prefeitura de Curitiba, que já mencionamos anteriormente. Porém, a adoção do tom coloquial com uso do humor e ironia é vista de maneira distintas pelas matérias. Enquanto algumas consideram a forma escolhida pela Prefeitura para responder aos comentários na página como didática, outras já consideram o tom irônico como respostas “alfinetadas” aos manifestantes.

Com cerca de 78 000 seguidores, a página adotou esse formato em janeiro, mas o ritmo aumentou consideravelmente em março. Em nota, a prefeitura afirmou que “as interações passam por uma fase de teste com um tom mais informal e bem-humorado, visando à aproximação com os internautas”. (VEJA SÃO PAULO, 2015)

Ainda em 2015, no entanto, a estratégia de utilização de humor nos comentários foi revista pela Prefeitura que se posicionou de forma contrária a essa prática, conforme figura 4. Após esta revisão, as respostas aos comentários dos

usuários, ou seja, a interação da Prefeitura com o munícipe pelo canal foi reduzida e ficou mais discreta.

Em algumas postagens, o humor e referências a “memes”⁶⁵ do momento continuaram a ser utilizados pela Prefeitura.

Figura 9 – Post da Prefeitura de São Paulo com utilização do humor



Fonte: Imagem retirada da página da Prefeitura no Facebook

Na mensagem, compartilhada pela página da Prefeitura do perfil da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, é utilizada uma paródia de uma música que estava fazendo sucesso à época para poder tratar de um assunto relevante de saúde pública.

Além da linguagem utilizada, é interessante notar a natureza do fluxo da mensagem, que não é originária da fonte central (Secom). Como já dito, as Secretarias, Subprefeituras e demais órgãos da Administração Municipal têm autonomia para desenvolver as ações de comunicação, o que lhes permite possuir a

⁶⁵ Segundo a Wikipedia, a expressão meme de Internet é usada para descrever um conceito de imagem, vídeos, GIFs e/ou relacionados ao humor, que se espalha via internet.

própria página na mídia social Facebook, sem que o conteúdo passe por crivos da Secom.

O que ocorre é que não há uma diretriz institucional claramente definida para essa atuação descentralizada, o que corrobora para que cada órgão atue de forma diferente uma da outra, como se fossem entes independentes e não integrantes da estrutura única da Prefeitura de São Paulo.

5.5.3 Público x Privado: velhas práticas comunicacionais e políticas

Em 2017, com a mudança de gestão, o Facebook voltou a chamar a atenção, mas não pela atuação da Prefeitura em sua página institucional na plataforma, mas pela presença incessante do prefeito à época, João Doria, em seu perfil pessoal.⁶⁶ Situação que, apesar de não ser o foco deste trabalho, não pôde ser ignorada e, ao mesmo tempo, apresenta sinais contundentes dos interesses em se fazer ou deixar de fazer ações de comunicação pública.

O que se avistava era um esforço de comunicação diferente do apresentado pelo perfil institucional da Prefeitura. Durante o período observado, no perfil pessoal do prefeito da cidade, a interação com os internautas era constante. Em janeiro de 2017, o número de seguidores em sua página era de cerca 2,8 milhões, sendo que boa parte foi conquistada após assumir a chefia do executivo municipal. Muitas mensagens eram respondidas quase que em tempo real por sua equipe e, diariamente, havia publicação de mensagens com detalhes da sua agenda pública como em um diário virtual ou *reality show*.

Se um indivíduo é muito representativo para a instituição, tem um cargo de chefia, como o de prefeito, seu nome está diretamente associado a ela. Os conteúdos que são divulgados no perfil pessoal do prefeito de São Paulo, muitos de cunho institucional, deveriam ser abordados no perfil da Prefeitura. Em grande parte, no uso de redes sociais pelo Prefeito, isso não ocorria. Havia uma personificação da Prefeitura pelo representante e, para obtenção de muitas informações que seriam do interesse do munícipe, era necessário ser assíduo frequentador do perfil do prefeito e

⁶⁶ Para mais informações sobre: <<https://exame.abril.com.br/brasil/o-que-esta-por-tras-do-sucesso-de-doria-nas-redes-sociais/>> Acesso em 05 02 2019.

não da instituição que tem o dever legal de estabelecer a comunicação das atividades com os cidadãos.

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 espetacularização da rotina profissional do prefeito nas mídias sociais remete ao que Goffman (1989) denominou de comportamento de fachada, um equipamento expressivo padronizado, intencional ou inconsciente empregado pelo indivíduo durante sua representação (GOFFMAN, 1989, p.29). Um exemplo icônico foi quando o prefeito se vestiu de gari, em 2 de janeiro de 2017, primeiro dia útil de seu mandato, para impulsionar o programa de zeladoria da gestão e prometer “limpar a cidade”.⁶⁷ Ou seja, a “fachada pessoal”, acontece em um cenário, que na visão de Goffman, compreende a mobília, a decoração, a disposição física e outros elementos do pano de fundo que vão constituir os suportes do palco para o devido desenrolar da ação (p.29). Goffman também destaca que as fachadas tendem a ser selecionadas e não criadas. Nessa representação teatral, a plateia são os munícipes, a própria sociedade, as pessoas que observam a interação, mas não atuam diretamente. Elas são parte importante da representação, porque as ações também são influenciadas pelo público.

Tentar formar e controlar a opinião pública por meio da visibilidade propiciada pelas mídias sociais é poderosa arma para manutenção e aplicação de poder. A luta para fazer com que outros vejam e ouçam aquilo que se pretende, tornou-se parte inseparável dos conflitos políticos e sociais de nosso tempo. Mas vale ressaltar que as novas formas mediadas de comunicação são utilizadas não apenas para promover políticos e instituições, mas também para atacá-los e denunciá-los. O próprio prefeito de São Paulo, reconhecido por sua atuação nas redes virtuais, tropeçou ao fazer usos, que foram considerados pela sociedade e pela grande mídia, equivocados das redes.

A liberdade de manifestação por parte dos cidadãos na página da Prefeitura no Facebook foi questionada em pedido à Secom via LAI⁶⁸ em 18 de janeiro de 2018,

⁶⁷ Ver, a respeito: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/doria-de-veste-de-gari-em-seu-1-dia-de-trabalho-como-prefeito-de-sao-paulo.ghtml>> Acesso em 04 02 2019.

⁶⁸ Conforme base elencada como documento nº 23 do Quadro 4.

que solicitou informações sobre o número de pessoas bloqueadas na página do Facebook e quais os motivos, além de quantas e quais seriam as palavras vetadas pela administração da página.

Na oportunidade, a Secom informou que na época eram 80 perfis bloqueados na página do facebook da Prefeitura, que possuía 350 mil seguidores e entre as palavras chaves de moderação estavam: doriagray, doriagay, joão dollar, joão dóllar, doriana, idiota, jestor, imbecil, imbecilidade, doriana, doriazinho, dóriazinho, jumento, dollar, dóllar, cafajeste, babaca, otário, prefake, http://, https://, prefake, fake.

De um lado, uma boa parte desses termos são apelidos ou expressões jocosas comuns à época para referir-se ao prefeito João Doria. De outro, o fato de os comentários não poderem incluir “http://” e “https://”, impede os usuários de postar link nas publicações na página da prefeitura, de compartilhar notícias ou conteúdos que possam ser úteis para os demais frequentadores, ou até mesmo que contestem a mensagem emitida pela Prefeitura.

A Prefeitura manifestou na resposta do pedido de informação que os critérios para moderação e bloqueio de usuários estão descritos nas normas de conduta (termos de uso) da página institucional, as quais já comentamos anteriormente.

Essa política de veto da Prefeitura foi repercutida por alguns veículos de comunicação, considerara inclusive como uma forma de censura à participação e livre expressão dos cidadãos.

Para efeito de comparação, o Estado coletou informações sobre a política de uso de redes sociais de secretarias de comunicação e outros órgãos do governo do Estado, incluindo Casa Civil, e do governo federal, por meio da Lei de Acesso à Informação. Dentre os 15 que responderam, a regra era evitar xingamentos genéricos. O Ministério da Saúde e a Secretaria de Comunicação da Presidência da República, por exemplo, vetam apenas palavrões. A Casa Civil do governo do Estado de São Paulo bloqueia 50 palavras, tais como "desprezível" e "assassino", mas também sem personalizar com nome de políticos ou gestores. Na Secretaria da Segurança Pública (SSP) do Estado de São Paulo, que tem número semelhante de curtidas, sequer há termos bloqueados. (O ESTADO DE S. PAULO, 29/11/2018, versão digital)

Nos termos de uso da página da Prefeitura no Facebook também consta que a página é “apartidária e representante dos interesses públicos da cidade e seus habitantes” e que não é permitido “propagandas político-partidárias ou opiniões

favoráveis ou contrárias a candidatos e partidos políticos” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018).

5.5.4 Comunica SP: o projeto sem projeto

Apesar de constar nos principais instrumentos de planejamento e orçamento do município (PdM 2017-2020, PPA 2018-2021, LDO e LOA), as ações do projeto Comunica SP previstas para o biênio 2017-2018 não apresentaram os resultados previstos para o período. O plano de comunicação pública para a cidade de São Paulo deveria ter sido publicado no primeiro semestre de 2018, porém a elaboração nem sequer foi iniciada.

Segundo a Prefeitura, em manifestação na plataforma de controle social PlanejaSampa, feita em julho de 2018 “modificações de pessoal e de gestão congelaram a atividade, que está sob avaliação da alta administração e da equipe técnica”.

De fato, a Secretaria Especial de Comunicação teve mudanças nas figuras principais de seu quadro, o titular da área (Secretário Especial de Comunicação) e no cargo de chefe de gabinete também. Porém, antes da mudança não havia tido movimentação da Secom para a elaboração de um plano de comunicação pública como pactuado no Programa de Metas. Com a descontinuidade administrativa, a elaboração do plano continuou também não sendo vista como execução prioritária.

Por mais que conste no projeto Comunica SP, a elaboração do plano de comunicação pública como terceira linha de ação e, apesar de as ações do projeto não apresentarem uma sequência cronológica de entrega, essa deveria ser a primeira ação a ser executada no projeto. Isso porque, teoricamente, é por meio da peça de planejamento proposta que são definem as diretrizes e estratégias formais para alcance dos demais objetivos da área.

Considerando que a inação também é uma ação do governo. Não definir um plano de comunicação de comunicação pública pode soar mais estratégico do que a existência de um documento norteador que o próprio governo tenha que seguir e possa ser submetido ao controle externo e social sobre o seu cumprimento.

Na LDO⁶⁹ 2018, que estabelecia as diretrizes orçamentárias do município para o referido ano, constava “lançar o Plano de Comunicação Pública para a Cidade de São Paulo” entre as entregas previstas do projeto Comunica SP que representam impacto orçamentário. Foi reservado pelo instrumento 375 mil para a execução da ação, que não foi feita. O mesmo valor foi previsto na LDO 2019, pela Lei 16.961, de 20 de julho de 2018.

Mesmo não existindo o documento que contenha a política formal de comunicação pública do município, a Prefeitura demonstra o posicionamento e estratégias adotadas no âmbito do projeto Comunica SP, com base nos relatórios de execução, que são de apresentação obrigatória, conforme a art.69-A da LOM.

§ 3º O Poder Executivo divulgará semestralmente os indicadores de desempenho relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas. (...)

§ 6º Ao final de cada ano, o Prefeito divulgará o relatório da execução do Programa de Metas, o qual será disponibilizado integralmente pelos meios de comunicação previstos neste artigo. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2008)

Nas informações disponíveis na plataforma PlanejaSampa, referente à execução do projeto Comunica SP no ano de 2017, a Prefeitura informa que houve uma mudança na estratégia utilizada para as mídias sociais, como o Facebook, que é um dos canais prioritários do projeto que foca na comunicação pública digital.

(...) em relação às redes sociais, inicialmente, a estratégia utilizada era divulgar ao máximo as notícias e informações publicadas no site da Prefeitura em conjunto com um link. O foco era o Facebook por possibilitar uma maior interação com os usuários e por ser a rede social mais utilizada. Após uma análise, a estratégia foi redefinida no segundo semestre. A equipe de redes sociais da SECOM voltou a utilizar o Twitter como ferramenta para divulgar os serviços que a Prefeitura disponibiliza aos munícipes. A comunicação no Facebook também passou a priorizar os serviços aos cidadãos. A base de seguidores desta última rede social aumentou em cerca de 40 mil em 2017. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018)

Nesse balanço da execução de 2017, publicado em janeiro de 2018, a Prefeitura aproveitou para informar sobre o edital de comunicação digital, que estava, na época, sob análise do Tribunal de Contas do Município (TCM). Segundo o texto do

⁶⁹ É o instrumento de conexão entre o Plano Plurianual (PPA) e o Orçamento anual, pois estabelece a ligação entre o curto prazo (orçamento) e o longo prazo (PPA). A LDO orienta a elaboração da LOA e fixa as metas e prioridades da Administração Pública.

balanço, o Edital permitiria a contratação de uma empresa de comunicação digital para planejamento, produção de conteúdo e moderação dos canais digitais da Prefeitura de São Paulo, o que refletiria “na qualidade da divulgação dos serviços e programas do governo municipal” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018).

A empresa foi contratada em 2018, porém as expectativas em relação aos indicadores da meta ainda não foram alcançadas, conforme o último relatório divulgado em julho/2018.

Figura 10 – Seguidores da página da Prefeitura no Facebook

Número de seguidores nas mídias sociais institucionais da Prefeitura



Fonte: Planeja Sampa (2018)

Conforme o gráfico da Figura 10, no final do primeiro semestre de 2018, o número de seguidores chegou a 379.702, tendo um incremento semestral de cerca de 32 mil seguidores por semestre. A meta estabelecida para o biênio 2017-2018 era fechar o período em, no mínimo, 450 mil seguidores. Apesar das críticas possíveis à meta e ao indicador utilizado, objeto de discussão anterior, pelas informações levantadas não se percebe a evolução dos números referentes à atuação da Prefeitura no Facebook.

Diante de um universo de 12 milhões de habitantes no município de São Paulo e, considerando ainda a possibilidade de demais pessoas se interessarem pelos conteúdos relativos à cidade, o potencial de engajamento dos cidadãos para que façam parte da página da Prefeitura na plataforma ainda não foi explorado.

O Comunica SP se apresentou como um grande marco na entrada do tema comunicação pública na agenda governamental. Porém, as ações que fazem parte do

projeto não estão sendo executadas de modo que a situação encontrada no ponto inicial do projeto tenha evolução significativa e que os resultados sejam alcançados.

O compromisso de comunicação pública pactuado no Programa de Metas 2017-2020 foi mal elaborado. Ao mesmo tempo que ele demonstra o reconhecimento da relevância do tema e a necessidade de compor um instrumento de prioridades da gestão, seu conteúdo demonstra ainda um despreparo da Administração Municipal para lidar com a questão.

A especificidade da descrição das ações do projeto e de seus indicadores é baixa, posto que apresenta situações que podem ser eventualmente verificáveis, mas que exigem certo grau de interpretação da parte do leitor devido à falta de clareza na redação. Alguns exemplos são a periodicidade da mensuração da linha de ação que visa aumentar o valor de alcance orgânico das publicações feitas no perfil institucional do Facebook da PMSP e da própria meta que busca dobrar o número de visualizações no portal da Prefeitura.

Reconhecemos o Comunica SP como um passo incremental positivo no sentido de promover a comunicação da Prefeitura em aderência aos princípios de uma comunicação efetivamente pública (DUARTE, 2011), associado às novas possibilidades de tráfego info-comunicacional potencializadas pela ambiência digital (DIJK, 2000). Porém, é necessário que isso saia do campo teórico, que haja um plano efetivo de execução e que sejam desenvolvidas as capacidades estatais necessárias para a viabilização.

5.5.5 Percepções, desafios e perspectivas

Seguindo o protocolo orientador de Sardinha (2011), em relação à natureza das informações transmitidas na página da Prefeitura no Facebook, podemos dizer que são majoritariamente relacionadas aos serviços prestados pela Administração Municipal, programação de eventos e campanhas educativas. Percebe-se também uma certa esquivia de assuntos mais "quentes", mais polêmicos, noticiados pelos veículos de comunicação (jornais, revistas, rádios, sites, etc), evitando-se assim o acaloramento do debate numa plataforma em que há a possibilidade de registro de manifestação e influência de opiniões em torno de uma ideia ali colocada.

A intenção, como já verificada em posicionamento da própria Prefeitura mencionado anteriormente, já foi de divulgar quantidade semelhantes, na mídia social, de informações publicadas no site. Acreditamos que a mudança de estratégia não é coerente com o objetivo de aumentar a audiência dos munícipes na mídia social (conforme proposto no projeto Comunica SP). No Facebook, a informação pode chegar pelo *feed* de notícias⁷⁰ do usuário da rede, que pode se interessar pelo conteúdo e obter mais informações a respeito por meio do *link* vinculado à publicação e até mesmo por meio de informações adicionais postadas pelos demais usuários como comentários.

Para se ter acesso às informações da municipalidade pelo outro canal prioritário da Prefeitura, o site institucional, é necessário que o cidadão se dedique a entrar no site para buscar as informações. Além disso, no site não é possibilitada à interação do usuário com a Prefeitura, com base nas informações encontradas na página, e muito menos com outros usuários, pois não há a funcionalidade de aceitação de comentários habilitada.

Estar presente e acompanhar os assuntos das redes sociais passou a ser vital para perceber os interesses dos cidadãos e levar a eles um conjunto de serviços que os auxiliem em seu pleno exercício da cidadania. Assim, é preciso adotar iniciativas que levem as informações até eles, criando um mecanismo de entrega de conteúdo qualificado por meio de plataformas como o Facebook, além do esforço aplicado na definição de métricas de sucesso (indicadores de desempenho) atrelado aos objetivos estratégicos para uma mensuração correta e coerente das atividades nesses ambientes.

No que diz respeito à dinâmica dos fluxos (por onde circulam as informações), a Secom é, teoricamente, o setor da Prefeitura que detém a condição de espaço político decisório da comunicação. Porém, ao mesmo tempo em que sua vinculação na estrutura com o Gabinete do Prefeito concede uma posição estratégica à área, ela também fica submetida de forma muito direta à chefia do executivo, o que pode colaborar para que a natureza do que se comunica seja muito mais em prol de se criar ou manter uma “marca de governo”, com a supervalorização de “pautas positivas” em

⁷⁰ As publicações vistas no *feed* de notícias servem para manter o usuário conectado com pessoas, locais e assuntos importantes. A prioridade de aparição das publicações é influenciada pelas conexões e atividades do usuário no Facebook.

detrimento às questões necessárias de serem dialogadas com a população, mas que possam gerar ruídos e desgastes à imagem da gestão.

A descentralização das atividades de comunicação confere, na prática, uma autonomia às pastas para definirem suas próprias diretrizes, que teoricamente, seriam de responsabilidade do núcleo central (Secom) defini-las.

O modelo de comunicação da Prefeitura, por mais que se vislumbre focar nas potencializadas dos meios digitais (como as mídias sociais), ainda possui caráter “alocutivo”. Assim, as mídias sociais e sites funcionam apenas como mais um canal de transmissão de informações, em vez de um meio que propicia a escuta e o diálogo para co-gestão dos negócios públicos, explorando outros padrões de tráfego informacional, como os de "consulta" e "conversa" (DIJK, 2000).

Ao definir ações prioritárias, o projeto Comunica SP é uma tentativa de orientar a prática comunicacional da Prefeitura, principalmente por dele constar a elaboração do plano de comunicação pública para a cidade de São Paulo. Como já mencionamos, plano esse que sequer teve sua elaboração iniciada, mesmo com uma série de outros documentos, de outras políticas (como a de governo aberto) que poderiam subsidiar a sua formulação.

Um texto mais completo do plano de comunicação de governo aberto já foi elaborado para incorporação pela comunicação da Prefeitura de São Paulo. Porém, por questões que tocavam a organização do departamento responsável, ele acabou sendo adaptado para execução inteiramente pela São Paulo Aberta. É recomendado que, nos próximos anos, o plano original seja novamente discutido e que os preceitos de governo aberto permeiem a comunicação geral da Prefeitura Municipal de São Paulo. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017)

O papel da comunicação pública não é só de informar, ele é naturalmente participativo, possui a capacidade de comunicar direitos e consolidar a cidadania. Cabe à comunicação pública o desafio de incluir e de trazer a sociedade para a construção e decisão conjunta das políticas públicas. Para isso, é necessário que os quatro eixos da comunicação pública (DUARTE, 2011) sejam contemplados não só no planejamento, mas principalmente que sejam evidenciados nas ações comunicacionais.

A utilização das mídias sociais tem como aspecto positivo para a Administração Pública a aproximação do poder público do cidadão, mas como aspectos negativos a falta de estratégia e capacidade de uso e compreensão de abrangência das

potencialidades desses canais, incluindo a diversidade do tráfego informacional nessas plataformas (DIJK, 2000). Então, qual seria a premissa e o principal desafio da comunicação pública nessa ambiência digital? A própria Prefeitura responde:

As ações de comunicação digital demandam o mesmo caráter inovador necessário às políticas públicas adotadas pela Prefeitura com o fito de promover o desenvolvimento econômico, de um lado, e resgatar a eficiência da promoção social, de outro. A premissa básica da comunicação pública digital - a de informar o cidadão de maneira precisa e eficaz sobre as políticas públicas de sua cidade - deve ser atendida de maneira criativa e com o menor custo possível. Com efeito, o desafio de comunicação digital mora na capacidade de elaboração de projetos que impactem globalmente os municípios, sem desconsiderar as especificidades dos grupos sociais, regiões e traços culturais existentes na cidade. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017)

Segundo Nunzio Briguglio (2019), Secretário Especial de Comunicação na gestão 2013-2016, em entrevista para este trabalho, “uma política formal de comunicação pública com foco no digital não quer dizer patrocínio, subvenção, etc. Segundo ele, também não se limita a transmissão de informação “significa disponibilizar o maior volume de informações, com interação, entre o cidadão e o órgão público” (BRIGUGLIO, 2019).

Mais do que entregar conteúdo ou serviços ao cidadão, a exploração desses processos de co-criação junto ao público-alvo estabelece uma efetiva relação entre governo e sociedade. No entanto, para que esses meios digitais sejam utilizados de maneira eficiente na comunicação, é necessário criar estratégias formais inovadoras e consistentes, que possam servir de orientação para execução das ações, além do monitoramento necessário e também avaliação da política.

(...) a gestão de comunicação se apresenta através de uma postura conservadora e tradicional. Sinalizando que um dos desafios das administrações municipais é dar visibilidade a uma estrutura integrada e romper com o enfeudamento da comunicação nos guetos da informalidade. (FOSSATTI, 2004)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1 Trajetória percorrida e resultados alcançados

O trabalho teve como objetivo principal propor uma reflexão sobre os desafios para a implantação de uma política ou plano de comunicação pública pelos entes públicos, tendo em vista o contexto de uma sociedade cada vez mais digitalizada. Para amparar tal proposta, escolhemos o município de São Paulo como caso a ser estudado em relação às suas práticas comunicacionais, políticas (formais ou informais) que a embasassem e o ambiente (político-administrativo) que as influenciava.

Antes de chegarmos a esse objetivo, tínhamos em mente verificar se existia na PMSP política formal e estrategicamente orientada de comunicação pública. Algo que no início das pesquisas exploratórias acabou se tornando um pressuposto, já que logo na versão preliminar do PdM 2017-2020, publicada em março de 2017, constava o projeto “Comunica SP” que, entre outras ações, previa a elaboração do plano de comunicação pública para o município. Logo, partimos do pressuposto de que a Prefeitura não tinha uma política formal sobre o tema, o que foi confirmado no decorrer deste estudo.

Para refletir sobre os desafios, era necessário que antes identificássemos as práticas comunicacionais da PMSP e as possíveis diretrizes que a embasavam. Assim fizemos, utilizando-nos de levantamento e análise de documentos, observação do pesquisador (facilitada por trabalhar na própria PMSP) em relação ao ambiente de tarefa⁷¹ e utilização de entrevistas como recurso auxiliar para dirimir dúvidas e confirmar informações.

A análise foi fundamentada nas discussões teóricas (capítulo 3) que abrangem a comunicação pública e a comunicação digital, buscando a convergência entre ambos os temas, com objetivo de construir um referencial interdisciplinar que contribuísse para a reflexão proposta.

⁷¹ É o contexto ambiental mais próximo da organização que lhe fornece as entradas ou insumos de recursos e informações, bem como a colocação e distribuição de suas saídas ou resultados. O ambiente de tarefa é constituído pelas partes do ambiente que são relevantes ou potencialmente relevantes para a organização poder estabelecer e alcançar seus objetivos.

Da discussão teórica levantada sobre a temática e dos respectivos autores e estudiosos do assunto, focamos a análise principalmente nos princípios da comunicação pública (DUARTE, 2011) e no padrão de tráfego informacional (DIJK, 2000) para construir uma matriz relacional que permitisse a observação da comunicação pública nas mídias sociais, no caso, a comunicação da Prefeitura de São Paulo no Facebook.

Utilizamos também, com as devidas adaptações, o protocolo orientador de Sardinha (2011) para propiciar um olhar mais amplo para o diagnóstico das práticas comunicacionais e possíveis entraves para uma efetivação de uma política ou plano de comunicação pública no município de São Paulo, conforme o modelo e dinâmica do ambiente comunicacional que identificamos.

Para entender toda a dinâmica da comunicação pública da Prefeitura de São Paulo e posteriormente refletir sobre os seus desafios enquanto política, fomos em busca dos movimentos precursores da Prefeitura, anteriores à entrada efetiva (formal) da comunicação pública na agenda municipal por meio do projeto Comunica SP no PdM 2017-2020.

Apesar da existência formal do projeto Comunica SP no PdM 2017-2020, que é um registro que evidencia, teoricamente, o reconhecimento da relevância de se pensar a comunicação pública enquanto política e projeto estratégico por parte da Administração Municipal, não percebemos um avanço significativo no campo-tema posterior à sua divulgação (considerando o período de recorte da pesquisa).

Vimos que a atuação da Prefeitura de São Paulo nas mídias sociais, incluindo o Facebook, iniciou-se apenas em 2014. Percebe-se ainda que a dinâmica de comunicação da Prefeitura nessas mídias está longe de ser consolidada, passando ainda muito por experimentações, sem uma identidade comunicacional claramente definida e evidenciada pelas práticas. O potencial desses meios, como o Facebook, ainda é muito pouco explorado pelo município. O discurso institucional apresentado pela Prefeitura não coaduna com a prática evidenciada.

É importante compreender que as mídias sociais apresentam grande possibilidade de aproximar o poder público do cidadão, porém ainda é necessário o desenvolvimento de estratégias adequadas e capacidade técnica de uso dessas ferramentas. No capítulo anterior, por exemplo, refletimos sobre o próprio conteúdo do projeto Comunica SP, que coloca a comunicação digital em evidência e prevê a

elaboração de um plano de comunicação pública para a cidade, mas demonstra a fragilidade do próprio projeto na materialização de objetivos por meio de indicadores que não contemplam os princípios de uma comunicação pública de qualidade, como teoricamente proposto.

O meio online é um importante meio de comunicação que possibilita agregar grande volume de informações e tem como principal marca a possibilidade de interação com o usuário, porém a comunicação da Prefeitura ainda se assemelha ao modelo unidirecional de comunicação, correspondendo ao padrão de alocação (DIJK, 2000) majoritariamente.

Ainda em relação aos objetivos específicos, respondidos no capítulo 5, cabe o reforço de que política de comunicação da Prefeitura mantém um caráter informal, ainda inexistindo um plano ou diretriz formal de comunicação que subsidie as ações que, por sua vez, ocorrem de forma descentralizada (cada Secretaria realiza ações que não necessitam de submissão prévia à Secom).

A intenção registrada no PdM de se elaborar um plano de comunicação pública e, com isso institucionalizar de modo mais formal uma política de comunicação para o município, sinaliza o propósito de reconhecer a comunicação pública como política de Estado e não somente do governo de turno. Porém, a inércia da Administração Municipal em relação à iniciativa indica um recuo em relação à formalização de uma política e submete as ações aos interesses circunstanciais dos detentores do poder de decisão da gestão vigente.

A ação de comunicação da Prefeitura de São Paulo nas mídias sociais, mais especificamente no Facebook, não se aproveita do potencial comunicativo da ferramenta digital, evidenciando ainda um padrão de atuação que se limita a informar e não a comunicar, de fato. Ou seja, de modo prático, a Prefeitura pouco se revela aberta à escuta e interação, que seriam contempladas pela utilização dos padrões de tráfego informacional consulta, registro e conversa (DIJK, 2000) e que poderiam contribuir para a Administração Pública (quadro 5) e, conseqüentemente, numa melhor relação entre governo e cidadãos.

A Prefeitura de São Paulo ainda age muito intuitivamente na comunicação em mídias sociais e é preciso estratégia para o bom uso dessas ferramentas. A boa comunicação no setor público deve considerar o próprio funcionamento do setor

público, levando em conta sua estrutura; funcionamento das políticas públicas; avanços legais e tecnológicos, além dos parâmetros para se comunicar numa democracia (não abusar da força da máquina em prol de governos ou governantes, mas sim do interesse público).

Outro desafio para efetivação de uma política de comunicação pública pelos entes estatais é de entender a comunicação como tema transversal, intrínseca aos projetos e programas desenvolvidos pela Administração, e não somente como um instrumento de disseminação das ações e políticas públicas.

Buscamos aqui consolidar o que foi visto nos capítulos anteriores. Cabe salientar que este trabalho, por tratar de um tema recente para o campo, ainda mais associado aos ambientes de análise escolhidos (Prefeitura de São Paulo e a mídia social Facebook), se propunha a apresentar um estudo exploratório. Acreditamos que os objetivos foram atendidos e, com isso, conseguimos apresentar contribuições tanto acadêmicas para o campo, quanto práticas, o que permite a continuidade do trabalho. Para isso, nas seções seguintes apresentaremos tais contribuições, bem como as limitações deste estudo e sugestões para pesquisas futuras.

6.2 Contribuições Acadêmicas

Não são poucos os trabalhos que tentam discorrer sobre o conceito de comunicação pública. A grande maioria dos trabalhos que abrangem a temática são produzidos por estudiosos e profissionais da área de Comunicação Social, voltados a reflexões epistemológicas sobre o termo e das próprias práticas comunicacionais, sem fazer a interlocução com o ambiente político e administrativo que compõe a Administração Pública.

Já no chamado "campo de públicas"⁷², são poucos os estudos que olham de forma estruturada para os processos comunicacionais e/ou usam lentes teóricas e discussões conceituais oferecidas por autores da área de Comunicação. Nesse sentido, uma contribuição acadêmica do presente trabalho é o fato de ele se propor a integrar a discussão: trata-se de uma dissertação de mestrado em Gestão de Políticas

⁷² Campo de formação, pesquisa e atuação profissional que congrega os cursos de graduação e pós-graduação em Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas e Gestão Social.

Públicas, inserida, portanto, no campo disciplinar da Administração/Gestão Pública, que faz uso de autores e discussões presentes no campo da Comunicação. Essa integração é desejável, uma vez que há questões e problemas de pesquisa comum a ambas as áreas, e poderia ser mais explorada pela comunidade acadêmica do campo de públicas.

A convergência encontrada nos estudos já existentes é o reforço da importância estratégica da comunicação para a evolução da administração pública. Deste modo, devido às (ainda) escassas produções existentes voltadas para os processos comunicacionais nas esferas de governo, principalmente no Executivo, que visam discutir a questão de forma não fragmentada, mas de maneira interdisciplinar e com enfoque no viés da gestão pública e de suas políticas, torna-se necessário cada vez mais o desenvolvimento de trabalhos acadêmicos que explorem o tema sob os mais diversos olhares. Em vista disso, esta dissertação pode sugerir caminhos para novas pesquisas que visem aprofundar no tema, sejam elas oriundas do campo de públicas ou das ciências da comunicação, mas que considerem essas importantes convergências entre as áreas.

Cabe ressaltar que não encontramos registros de estudos semelhantes a este, principalmente se consideramos a Prefeitura de São Paulo como lócus de análise e a atuação da PMSP na mídia social Facebook. Com isso, além de agregar à academia com as reflexões aqui levantadas pelas lentes teóricas utilizadas, o trabalho se apresenta como uma ferramenta útil de consulta aos entes estatais e seus profissionais, contribuindo para embasar o desenvolvimento de suas ações de comunicação pública.

6.3 Contribuições práticas

A primeira contribuição prática deste trabalho é para a própria Prefeitura de São Paulo, que não possui, até então, nenhuma compilação dos documentos sobre a temática comunicação pública levantados nesta pesquisa. Este trabalho pode contribuir para a construção da memória institucional da pauta no executivo municipal.

Como o trabalho fez um diagnóstico sobre as práticas de comunicação pública em meio digital da PMSP e refletiu sobre os desafios de implantação de um plano de comunicação pública para a cidade de São Paulo, pode servir como contribuição para

a própria Prefeitura de São Paulo e outras municipalidades que podem utilizar deste estudo como balizadores para pensar suas próprias práticas, planos e políticas de comunicação pública.

Profissionais que atuam com comunicação pública e outros entes estatais também podem se utilizar das informações apresentadas e reflexões levantadas nesta pesquisa para subsidiarem a atuação nos respectivos órgãos.

6.4 Limitações

O trabalho trata de um estudo exploratório de um objeto relativamente recente. O tema está longe de ser esgotado e nem era essa a intenção deste estudo. O escopo de uma dissertação de mestrado e, principalmente, as limitações de prazo para a execução do trabalho foram importantes nas escolhas dos caminhos desta pesquisa. Naturalmente, dessas escolhas que realizamos derivam algumas limitações que podem servir de oportunidades para a realização de estudos futuros.

O contexto subnacional, nesse caso a Prefeitura Municipal de São Paulo, foi escolhido pela proximidade que o cidadão tem com a municipalidade, já que é a esfera pública autônoma com contato mais direto com o cidadão. Porém, uma das limitações da pesquisa é o fato de termos analisado apenas uma prefeitura. Seria interessante para um diagnóstico mais completo da situação e dos desafios da comunicação pública se analisássemos mais casos e também de outras esferas de governo.

Apesar de o Facebook ter sido, em grande parte do período de recorte da pesquisa, a única mídia social com atuação da Prefeitura de São Paulo, outra limitação é o fato de a análise se restringir a uma mídia social ou a uma plataforma digital.

A pesquisa também se baseou em uma prospecção e análise de grande quantidade de documentos, em sua grande maioria de acesso público, porém a seleção desses materiais, bem como a trajetória da narrativa da análise, foi facilitada pelo acesso privilegiado do pesquisador como servidor municipal a atores estratégicos que pudessem contribuir com informações não evidenciadas nos registros encontrados. À entrevista com esses atores foi atribuído um papel auxiliar, para confirmar fatos e tirar dúvidas em relação a possíveis lacunas da análise documental e da observação do ambiente pelo pesquisador.

Apesar das vantagens de estar inserido dentro da Prefeitura de São Paulo, como servidor, isso também se apresentou como dificultador em alguns momentos, principalmente ao ter que lidar com as consultas aos atores, que por vezes, poderiam ficar com receio de fornecer informações para um pesquisador (que também é servidor) que faz parte direta ou indiretamente do mesmo ambiente de trabalho. Essa limitação, por mais que não tenha comprometido a execução da pesquisa, não permitiu a utilização da entrevista como um método de coleta com contribuição maior no texto do trabalho. A oitiva mais aprofundada desses atores, com a possibilidade de registro formal desses discursos, poderia ter acrescentado mais elementos à análise realizada.

6.5 Sugestões para trabalhos futuros

As sugestões para trabalhos futuros derivam das limitações mencionadas na seção anterior, como replicar o estudo para outros casos (prefeituras e outros órgãos), expandir a análise para outras mídias sociais e ouvir mais os atores envolvidos direta ou indiretamente no fluxo dos processos comunicacionais do ente estatal.

Há ainda um amplo espaço para realizar estudos que contemplem a comunicação pública, considerando toda a complexidade que a envolve, e não somente os produtos comunicacionais finais como se não existissem variáveis político-administrativas que os influenciem. Para isso, torna-se muito necessário que sejam desenvolvidos mais trabalhos por pesquisadores do campo de públicas e que esses interajam com as demais áreas necessárias (ciências da comunicação, psicologia política, direito, etc) para a melhor compreensão da temática.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O governo aberto e os desafios da Comunicação pública: uma nova maneira de praticar a democracia. In: PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Memória da Iniciativa São Paulo Aberta*. IMESP. p. 264-273, 2016.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, 2007, p. 67-86.

AGUIAR, Vanessa. 10/04/2015 – WE GOV. Disponível em <<http://www.wegov.net.br/a-importancia-do-planejamento-para-a-comunicacao-publica/>> Acesso em 31 jan. 2018

AL-DEBEI, M. M.; AL-LOZI, E.; PAPAZAFEIROPOULOU, A. Why people keep coming back to Facebook: Explaining and predicting continuance participation from an extended theory of planned behaviour perspective. *Decision Support Systems*. 2013, p. 43–54.

BALDISSERA, Rudimar. *Imagem-conceito: anterior à comunicação, um lugar de significação*. Porto Alegre, 2004.

BERGER, Peter L.; LUCMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. 15. ed. Petrópolis, Vozes, 1985.

BERTOT, John C.; Jaeger, P. T.; Grimes, J. M.. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 2010, p. 264–271.

BERTOT, John Carlo; JAEGER, P. T.; HANSEN, D. (2012). The impact of policies on government social media usage: Issues, challenges, and recommendations. *Government Information Quarterly*, 2012, p. 30–40.

BERTOCCHI, Daniela. *A narrativa jornalística no ciberespaço: transformações, conceitos e questões*. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Universidade do Minho, Braga, Portugal. 2006.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONSÓN, E; ROYO, S.; RATKAI, M. Facebook practices in Western European municipalities. An empirical analysis of activity and citizens' engagement. *Administration & Society*. 2014.

BONSÓN, E.; ROYO, S.; RATKAI, M. Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe. Elsevier Science. 2014.

BONSÓN, E.; TORRES, L.; ROYO, S.; FLORES, F. Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government Information Quarterly*, 2012, p.123–132.

BRAMAN, Sandra. *Change of state: information, policy and power*. Cambridge: The MIT Press, 2006.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. *Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo, SP: Atlas, 2007. p. 01-33

BRANDÃO, e. P.; BUENO, Wilson da Costa; Martins, L.; MATOS, Heloísa.; MONTEIRO, M. da Graça; NOVELLI, Ana Lucia. Conceito de comunicação pública. In: JORGE DUARTE. (org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009.

BRAGA, José Luiz. (2007) *Comunicação, disciplina indiciária*. Trabalho apresentado junto ao GT “Epistemologia da Comunicação”. *Anais do XVI Encontro da Compós*. Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, Junho 2007.

BRAINARD, L.; MCNUTT, J. G. Virtual government–citizen relations: Informational, transactional, or collaborative? *Administration & Society*, v.42, p. 836–858. 2010.

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

_____. *Manual de Orientação para Atuação em Mídias Sociais. Identidade Padrão de Comunicação Digital do Poder Executivo Federal*. versão 2.0. Secretaria de Comunicação Social. 12/2014. Disponível em: < <http://www.secom.gov.br/pdfs-da-area-de-orientacoes-gerais/internet-e-redes-sociais/secommanualredessociaisout2012.pdf>>. Acesso em 13/02/2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v.50, Outubro de 1999, p. 5-28.

BUCCI, Eugênio. *O Estado de Narciso: A comunicação pública a serviço da vaidade particular* / Eugênio Bucci. — 1ª ed. — São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CAMARGOS, Maurício Lara. O comunicador público entre o mar e o rochedo. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa (org.). *Comunicação pública*. Campinas, SP: Alínea, 2004.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; Pereira, J. R. Gestão Social: Reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos EBAPE*, v. 9, nº 3, artigo 1, Rio de Janeiro, Set. 2011.

CASTELLS, Manuel. Redes de indignação e esperança. *Fronteiras do Pensamento*. 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=O4h-hrF2ObE&t=83s>>. Acesso em 15 12 2018.

CHUN, S. A.; WARNER, J. Finding information in an era of abundance: Towards a collaborative tagging environment in government. *Information Polity*, v. 15, 2010, p. 89–103

COSTA, Carlos Eduardo de Mira; COSTA JUNIOR, Antonio Gil da. A Comunicação como Efetivação da Transparência na Gestão Pública: um estudo de caso em uma Prefeitura Municipal no interior do Nordeste. *Revista Temática*. Ano X, n. 02, Fev. 2014.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; MIRANDA, Paulo Roberto de Mello. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. *Organ. Soc.*, Salvador, v. 20, n. 66, p. 543-566, Setembro 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302013000300010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 13 fev. 2018.

DENHARDT, Robert B. *Teorias da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, J.; DENHARDT, R. B. *New Public Service: serving, not steering*. Chapter 2. *The Roots of the New Public Service*. London/New York: M.E.Sharpe, 2007

DIJK, J. A. G. M. Models of Democracy and Concepts of Communication. In: Kenneth L. Hacker, & Jan A. G. M. van Dijk (Eds.), *Digital Democracy, Issues of Theory and Practice*. London, Thousand Oaks, Delhi: Sage, 2000, p. 30-53.

DUARTE, Jorge; VERAS, Luciana (Org). *Glossário de Comunicação Pública*. Brasília: Casa das Musas, 2006.

DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo, SP: Atlas, 2007.

_____. *Comunicação pública*. Disponível em: <<http://www.jforni.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2016.

_____. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação pública: estado, governo, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 59-71.

_____. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (Org.). *Comunicação Pública, sociedade e cidadania*. 1.ed. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. p. 61-80.

DUARTE, M. Y. Estudo de caso. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (orgs). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, p. 215-235. 2006

_____. Comunicação e cidadania In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007.

DYE, T. R. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

ELLISON, N.; HARDEY, M. Social media and local government: Citizenship, consumption and democracy. *Local Government Studies*, p. 21–40, 2014.

FENAJ. *Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros*. 2007. Disponível em: <<http://fenaj.org.br/tag/etica-no-jornalismo/>>. Acesso em 31 jan. 2018.

FICHTER, D.; WISNIEWSKI, W. J. Social media metrics: Making the case for making. *The Effort Online*, p. 45–57, 2008.

FISHER, Liu B.; HORSLEY, J. S. The government communication decision wheel: Toward a public relations model for the public sector. *Journal of Public Relations Research*, v.19, 2007, p. 377–393.

FOSSATI, Nelson Costa. *Gestão da comunicação na esfera pública municipal*. Porto Alegre: Sulina, 2006.

FRAGOSO, Suely; RECUERO, Raquel; AMARAL, Adriana. *Métodos de Pesquisa para Internet*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

GARLET, Nadia. O indivíduo, o espaço público e as redes sociais digitais: diálogos e problematizações. In: *V Abrapcorp. Redes Sociais, Comunicação, Organizações*. 2011. Disponível em: http://www.abrapcorp.org.br/anais2011/iniciacao/iniciacao_nadia.pdf>. Acesso em 13/02/2018.

GARVIN, P. *The Government Online*. Searcher. 2008, p. 1-4.

GERZSON, V. R. S.; MÜLLER, K. M. Procac/Canoas: comunicação pública e relacionamento com o cidadão. *Revista FAMECOS: mídia, cultura e tecnologia*. Porto Alegre, v. 1, n. 38, abr. 2009.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, Patrícia Guimarães; MATOS, Heloísa. Quem é o cidadão na comunicação pública? Uma retrospectiva sobre a forma de interpelação da sociedade pelo Estado em campanhas de saúde. In: *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. Matos, Heloisa. (org.) 2013. Disponível em <<http://www3.eca.usp.br/sites/default/files/form/biblioteca/acervo/producao-academica/002436447.pdf>>. Acesso em 31 jan. 2018.

GOLBECK, J.; GRIMES, J. M.; Rogers, A. Twitter use by the U.S. congress. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, v.61, ed 8., 2010, p. 1612–1621

GOMES, Wilson. Internet e participação política em sociedades democráticas. In: *Encuentro Latino Americano de Economía Política de La Información, Comunicación y Cultura*, V, Salvador, Universidade Federal da Bahia, 9-11 de novembro de 2005.

Disponível em: < <http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/pdf/WilsonGomes.pdf>>. Acesso em 31 jan. 2018.

GOODNOW, Frank J. *Comparative Administrative Law: An Analysis of the Administrative Systems National and Local, of the United States, England, France, and Germany*. New York: G. P. Putnam's Sons. 1893, 1902.

HABERMAS, Jürgen, *Mudança Estrutural na Esfera Pública*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1994.

HASWANI, Mariângela Furlan. *Comunicação estatal como garantia de direitos: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*. Tese de doutorado apresentada à Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo em 2010.

HENRIQUES, Márcio S.; Sant'Ana, Lidiane F. A construção da proximidade na comunicação pública: mídia social e a ruptura da impessoalidade. In: *Organicom*. Ano 12. Número 22. 1^o sem. 2015. Disponível em: < www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/download/.../621>. Acesso em 31 jan. 2018.

HOFMANN, S.; RÄCKERS, M.; BEVERUNGEN, D.; BECKER, J. Old blunders in new media? How local governments communicate with citizens in online social networks. In: *Hawaii International Conference on Systems Sciences*. 2013.

HOFMANN, S.; BEVERUNGEN, D; RÄCKERS, M.; BECKER J. What makes local governments online communication successful? Insights from a multi-method analysis of Facebook. *Government Information Quarterly*. Vol. 30, 2013, p.387–396.

HOLZER, Marc; KIM, Seang-Tae. *Digital governance in municipalities worldwide: a longitudinal assessment of municipal websites throughout the world*. Division for Public Administration and Development Management Department of Economic and Social Affairs, United Nations. 2005. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/aspa/unpan031374.pdf>> Acesso em 31 jan. 2018.

JARAMILLO LÓPEZ, Juan Camilo. Advocacy: uma estratégia de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2. ed. São Paulo: Atlas. 2009, p. 61-80.

KARKIN, N. Web 2.0 tools for public participation through government websites. *Gestión y Política Pública. Special Issue on Electronic Government*, 2013, p. 307–331.

KEGLER, Jaqueline Q. da Silva. *A Comunicação Pública no Brasil: conceito e prática em construção*. Disponível em: < http://www.saude.campinas.sp.gov.br/programas/integrativa/curso_PICS/encontro_2_016_08_25/Conceito_Comunicacao_Publica.pdf> Acesso em 31 jan. 2018.

KOOPAMNS, Ruud. Movements and media: Selection processes and evolutionary dynamics in the public sphere In: *Theory and Society* 33: 367–391, 2004.

KOTLER, Philip. *Marketing 3.0*. Tradução de Ana Beatriz Rodrigues. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

KUCINSKI, Bernardo. Apresentação. In: DUARTE, Jorge. (org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009.

KUNSCH, Margarida M. Krohling. *Planejamento de relações públicas na comunicação integrada*. 4. ed. – rev., atual. São Paulo: Summus, 2003.

JENKINS, Henry, *Cultura da Convergência*. São Paulo: Aleph, 2008.

LEE, M.; LEE ELSEY, E. The nine commandments of social media in public administration: A dual-generation perspective. *PA Times*, 2010, p. 3–4.

LÉVY, P. (1999). *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34.

LI, M. H; Feeney, M. K. Adoption of electronic technologies in local U.S. governments: Distinguishing between e-services and communication technologies. *The American Review of Public Administration*, v. 44, 2014, p. 75–91.

LINDERS, D. From e-government to we-government: Defining a typology for citizen e-participation in the age of social media. *Government Information Quarterly*, v. 29, 2012, p. 446–454.

LONG, M. Beyond traditional boundaries: Government in the information age. *Australian Journal of Public Administration*, v. 61, 2002, p. 3–12.

MCCHESENEY, Robert W. *Digital Disconnect: How Capitalism is Turning the Internet Against Democracy*, New York, NY: New Press, 2013, 299 pp.

MAGRO, M. J. A review of social media use in e-government. *Administrative Sciences*, 2, 2012, p. 148–161.

MAIA, Rousiley C. M. . Democracia e Internet como Esfera Pública Virtual: Aproximação às Condições de Deliberação. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. . *Comunicação e Democracia: Problemas e Perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.

_____. Internet e esfera civil: Limites e alcances da participação política. In: GOMES, Wilson (Org.); MAIA, Rousiley C.M. (Org.); MARQUES, Francisco P. J. (Org.). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011. (47-91)

MAINIERI, Tiago; RIBEIRO, Eva Márcia. Comunicação pública e mídias sociais: possibilidades e limitações. *Ação Midiática – Estudos em Comunicação, Sociedade e Cultura.*, [S.l.], dez. 2013. ISSN 2238-0701. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/acaomidiatica/article/view/34345>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

MANOVITCH, Lev. *The Language of new media*. Cambridge; The MIT Pres. 2001

MARTÍN-BARBERO, Jesús. América Latina e os anos recentes: o estudo da recepção em comunicação social. In: Mauro Wilton de Souza. *Sujeito, o lado oculto do receptor*. São Paulo: Brasiliense, 1995, p. 39-68.

MARTINS, Helena. Comunicação também é direito humano fundamental. *Revista Carta Capital*. Dez, 2014. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/comunicacao-tambem-e-direito-humano-fundamental-7938.html>>. Acesso em 18/09/2018.

MATOS, Heloiza. *Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo*. Líbero, São Paulo: Fundação Cásper Líbero, Ano II, nº. 3-4, 1999, p. 32-37.

MCLAUGHLIN, K.; OSBORNE, S. Current trends and future prospects of public management: a guide. In McLaughlin, K.; Osborne, S.; Ferlie, E. (edts) *New Public Management Current trends and future prospects*. London: Routledge, 2002.

MENDEL, Toby. *Liberdade de Informação: Um estudo do direito comparado*. 2ª Edição. Brasília: Unesco, 2009. Disponível em <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>>. Acesso em 13/02/2018.

MERGEL, I. The social media innovation challenge in the public sector. *Information Policy*, n. 17, p. 281-292, 2012.

MERTON, R.K. *Sociology Today: problems and prospects*. New York, Basic Books, 1959.

MOTTA, F.C.P.; VASCONCELOS, I.F.G. *Teoria Geral da Administração*. São Paulo, Cengage Learning, 2006.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *RAP*, edição especial comemorativa 1967-2007. 2007, p 87-96

MURRAY, Janet. *Hamlet on the holodeck: the future of narrative in cyberspace*. Cambridge: MIT Press. 2001.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

_____. *Benchmarking e-government: a global perspective*. New York: United Nations – Division for Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration, 2002.

_____. *World public sector report 2003: e-government at the crossroads*. Nova York: United Nations – Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, 2003

NAM, T. Suggesting frameworks of citizen-sourcing via Government 2.0. *Government Information Quarterly*, v. 29, 2012, p. 12–20.

NEVES, Fernando et al. Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: Uma análise conceitual comparativa. *Revista Epacios*. vol. 38, nº 07, p. 6. 2017.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral; ALVES, Mário Aquino; DINIZ, Eduardo Henrique. Uso de mídias sociais nas empresas paulistas de transporte público: uma pesquisa exploratória. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 5., 2011, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: 2011, p. 17-18.

NOGUEIRA, Juliana; CASTRO, Carlos Potiara, Internet, Democracia e Comunicação de Governo: Análise do conteúdo da página do Facebook do Portal Brasil da Presidência da República. *Revista de Estudos da Comunicação*, Vol. 15, No. 37, p. 134, 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2534210. Acesso em 31 jan. 2018.

NUNES, Edson de Oliveira. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Brasília: ENAP, 1997.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *Declaração de Governo Aberto*. 2011. Disponível em <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>>. Acesso em 07 01 2019.

OLIVEIRA, Maria José da Costa (org). *Comunicação Pública*. Campinas: Ed. Alínea. 2004.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PADRÃO, Luiz Gustavo Barbalho; ROCHA, Gilberto de Miranda. Comunicação Pública na Gestão Pública: sustentabilidade, mobilidade urbana e o caso do BRT-Belém. In: *IV CODS - Colóquio Organizações, Desenvolvimento & Sustentabilidade*. 2013. Disponível em: <revistas.unama.br/index.php/coloquio/article/download/104/pdf> Acesso em 13/02/2018.

PANAGIOTOPOULOS, P.; BARNETT, J.; BROOKS, L. Social Media and government responsiveness: The case of the UK Food Standards Agency. *Lecture Notes in Computer Science*, 2013, p. 310–321.

PANKE, Luciana. Discurso e propaganda eleitoral: conceitos e técnicas. *XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Recife, PE*. 2011. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2011/resumos/R6-3140-1.pdf>>. Acesso em 31 fev. 2018.

PETERS, G.; PIERRE, J. Introdução. In Peters, G.; Pierre, J. (Org) *Administração Pública: coletânea*. Brasília: ENAP/UNESP, 2010.

PICAZO-VELA, S.; GUTIÉRREZ-MARTÍNEZ, I.; LUNA-REYES, L. F. Understanding risks, benefits, and strategic alternatives of social media applications in the public sector. *Government Information Quarterly*, 2012, p. 504–511.

PINHEIRO, M. M. Kerr. *Estado informacional: implicações para as políticas de informação e de inteligência no limiar do século XXI*. *Varia História*, Belo Horizonte, v.28, n. 47, p. 61-77, jan/jun., 2012. Disponível em: . Acesso em: 20 abr. 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Programa de Metas 2017-2020*. São Paulo, 2017. 517 p.

_____. *Memória da Iniciativa São Paulo Aberta*. IMESP. São Paulo. 2016. 300 p.

PRIMO, A. O aspecto relacional das interações na web 2.0. *E-Compós* (Brasília), 2007, p. 1-21.

RAMOS, M. C. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. *Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação*. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005

RECUERO, Raquel. *Redes Sociais na Internet*. Porto Alegre: Sulina. 2009.

_____. Mídia x rede social. *Social Media*. 10 novembro 2010. Disponível em: <http://www.raquelrecuero.com/arquivos/midia_x_rede_social.html>. Acesso em 13 fev. 2018.

_____. Curtir, compartilhar, comentar: trabalho de face, conversação e redes sociais no Facebook. *Verso e Reverso*, v. 28, n. 68, maio-ago. 2014, p. 114-124.

ROTHBERG, D. Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, 2008, p.149-172.

ROTHBERG, D.; VALENÇA, A. S. Comunicação pública para cidadania no avanço das redes sociais oficiais. *Revista Interamericana de Comunicação Midiática*, v.13, n.26, 2014, p.1-15.

SAAD CORRÊA, Elizabeth. Comunicação digital e novas mídias institucionais. In: M. M. K. Kunsch (org.). *Comunicação organizacional* (pp. 317-335). São Paulo: Saraiva. 2009.

_____. Comunicação digital: uma questão de estratégia e de relacionamento com públicos. *Organicom – Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, São Paulo, Gestcorp/ECA USP, a. 2, n. 3, p. 95-111, 2. sem. 2005.

SAFKO, Lon; BRAKE, David K. The social media Bible: tactics, tools, and strategies for business success. In: GOLLNER, André Petris. *O site de redes sociais Facebook como espaço da comunicação organizacional*. São Caetano do Sul: USCS / Programa

de Mestrado em Comunicação, 2011.

SALAVERRÍA, Ramón. *Redacción periodística en Internet*. Pamplona: EUNSA. 2005.

SANDOVAL-ALMAZAN, R.; GIL-GARCIA, J. R. Are government internet portals evolving towards more interaction, participation, and collaboration? Revisiting the rhetoric of e-government among municipalities. *Government Information Quarterly*, 2012, p. 72–81.

SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas – Coletânea, Volumes 1 e 2*. Brasília, ENAP, 2006.

SARDINHA, Antonio Carlos (2011). *Comunicação Pública e participação nos conselhos gestores de políticas públicas – um estudo de caso do Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul*. 2011. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Comunicação – Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho.

SELZNICK, P. An approach to a theory of bureaucracy. In: COSER, L.; ROSENBERG, B. *Sociological theory*. New York: McMillan, 1964.

SENA, K. E. R.. Redes Sociais e Comunicação Pública na Sociedade Digital. Intersecções possíveis para democratização da informação. *Anais Simpósio Internacional de Ciberjornalismo*, 2016.

SIGNATES, Luiz. Políticas públicas de comunicação: alguns referenciais teóricos e práticos de um problema mais amplo do que se pensa. In: *XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*. Belo Horizonte, 2003.

SILVA, Adriano Santos Rocha et al. Mídias sociais na administração pública: um estudo sobre a utilização do Facebook pelos municípios do Recôncavo do estado da Bahia - Brasil. *TMStudies, Faro*, v. 11, n. 2, p. 174-181, jul. 2015.

SILVA, Tarcízio; STABILE, Max (Orgs.). *Monitoramento e pesquisa em mídias sociais: metodologias, aplicações e inovações*. São Paulo: Uva Limão, 2016.

SOBKOWICZ, P.; KASCHEKY, M.; BOUCHARD, G. Opinion mining in social media: Modeling, simulating, and forecasting political opinions in the web. *Government Information Quarterly*, 2012, p. 470–479.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n.16, jul.dez., 2006.

TONELINI, Tatyany. Estudo de Caso: Mutirão da Cidadania da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal. In: Prado, Mônica (Org.). *Práticas de Comunicação Pública*, Brasília: Uniceub, 2008, 65.

TORFING, J.; Peters, B. G.; PIERRE J.; SORENSEN. E. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press. 2012.

TORRES, L. H. Citizen sourcing in the public interest. *Knowledge Management for Development Journal*, 2007, p. 134–145.

TORRES, L.; PINA, V.; ACERETE, B. E-governance developments in European Union cities: Reshaping government's relationship with citizens. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 2006, p. 277–302.

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. *E-government toolkit for development countries*, 2005. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139418e.pdf>. Acesso em 04 mar. 2018.

VAZ, José Carlos. Desafios para a incorporação da transparência em um modelo de gestão municipal. In: SPINK, Peter; CACCIA BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika (Org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. Programa de Gestão Pública Cidadania/FGV, São Paulo: Pólis, p. 271-290. 2002.

ZÉMOR, Pierre. *La Communication publique*. Paris: PUF, 1995. Tradução resumida do livro: Elizabeth P. Brandão. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/38276509/ComunicacaoPublicaPierreZemor-traducao>>. Acesso em: 11 jan. 2018.