

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA
PÚBLICA

MAIARA CARVALHO BATISTA MADURO

**A GESTÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA DE ESTADO EM MUNICÍPIOS DE
PEQUENO PORTE: UM ESTUDO EMPÍRICO A PARTIR DOS PRINCÍPIOS DA
GOVERNANÇA COM VISTAS À PROPOSIÇÃO DE BOAS PRÁTICAS**

CURITIBA
2024

MAIARA CARVALHO BATISTA MADURO

**A GESTÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA DE ESTADO EM MUNICÍPIOS DE
PEQUENO PORTE: UM ESTUDO EMPÍRICO A PARTIR DOS PRINCÍPIOS DA
GOVERNANÇA COM VISTAS À PROPOSIÇÃO DE BOAS PRÁTICAS**

**The management of state public communication in small cities: an empirical
study based on governance principles with a view to proposing good practices**

Tese apresentada como requisito para obtenção do
título de Doutora em Planejamento e Governança
Pública da Universidade Tecnológica Federal do
Paraná (UTFPR).

Orientadora: Dra. Edna Miola.

CURITIBA

2024



[4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Esta licença permite download e compartilhamento do trabalho desde que sejam atribuídos créditos ao(s) autor(es), sem a possibilidade de alterá-lo ou utilizá-lo para fins comerciais. Conteúdos elaborados por terceiros, citados e referenciados nesta obra não são cobertos pela licença.



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Campus Curitiba



MAIARA CARVALHO BATISTA MADURO

A GESTÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA DE ESTADO EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: UM ESTUDO EMPÍRICO A PARTIR DOS PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA COM VISTAS À PROPOSIÇÃO DE BOAS PRÁTICAS

Trabalho de pesquisa de doutorado apresentado como requisito para obtenção do título de Doutor Em Planejamento E Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Planejamento Público E Desenvolvimento.

Data de aprovação: 18 de Dezembro de 2024

Dra. Edna Miola, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dra. Andressa Buttore Kniess, Doutorado - Universidade Federal do Paraná (Ufpr)

Dra. Hilda Alberton De Carvalho, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Rennan Lanna Martins Mafra, Doutorado - Fundação Universidade Federal de Viçosa (Ufv)

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 18/12/2024.

*Às mulheres que vieram antes de mim e traçaram um
caminho de possibilidades: avós, mãe, irmã. Àquela que
nasceu de mim e que no meu coração faz morada:
Marialícia. Ao meu pai, meu marido, meu cunhado, e
minhas sobrinhas que compõem esse porto seguro
chamado família. À família Maduro, pelo acolhimento.*

AGRADECIMENTOS

Do início desta caminhada – quando saiu o resultado final dos aprovados – até a entrega desta tese, foram três anos e seis meses. Costuma-se dizer que a jornada do doutorado é exaustiva e solitária. São horas e mais horas de estudo, aulas, trabalhos, pesquisa, escrita... Mas não posso dizer que a minha foi solitária. O resultado positivo para o doutorado veio junto com outro positivo, que eu já esperava há muito mais tempo. Quase ao mesmo tempo, meu mundo ficou cor-de-rosa com a notícia da chegada de Marialícia. Meu bebê arco-íris me acompanhou desde o início. Participou das aulas, me acompanhou em eventos e, conforme foi crescendo e se desenvolvendo, a minha tese – sua irmã caçula, eu diria – também foi sendo aprimorada. Por isso, meu primeiro agradecimento vai para Marialícia. Registro também um pedido de desculpas pela ausência em muitos momentos de diversão que eu perdi ao lado dela, mas que foram bem aproveitados por seu pai, a quem dedico meu segundo agradecimento especial. O Francis faz o papel de pai e de mãe em muitos momentos. Nos momentos finais, abdicou de dias de trabalho e descanso para se dedicar a ela, enquanto eu me dedicava à tese. Que essa nossa parceria persiste por muitos anos. Francis, é uma honra ser sua esposa e mãe de sua filha!

Se hoje eu gosto tanto de estudar, se sou curiosa e atenta aos problemas vividos pela sociedade, é porque venho de uma família em que a educação sempre foi incentivada, mesmo com todas as dificuldades. Meu pai é servidor público municipal aposentado. Atuou em uma prefeitura de cidade pequena por 42 anos. Minha mãe, dona de casa, mesmo sem estudo, possui uma sabedoria ímpar. Aos meus pais, gratidão por tanto! Agradeço também à minha irmã, pela parceria e incentivo constante! Família, vocês são meu porto seguro!

Essa jornada em busca de conhecimento faz mais sentido quando lembro que estou sempre buscando aperfeiçoamento para me tornar também uma professora mais evoluída. Desde 2019, encontrei essa profissão tão desafiadora e transformadora. Agradecimento especial à minha coordenadora, Marília, aos meus colegas docentes e a cada um dos meus alunos e alunas!

Não posso deixar de exaltar o poder transformador da educação pública de qualidade. Por isso, agradeço aos professores do PPGGP da UTFPR pelos ensinamentos e pela compreensão nos momentos necessários. Em especial, à professora Edna Miola, minha orientadora querida, por todo o cuidado e zelo durante

este processo. Agradeço também aos colegas da turma de 2021 pela parceria e pelos momentos únicos que ficarão na memória!

Agradeço, também, a todos aqueles que tiraram um tempinho para responder ao questionário online, que abriram espaço em suas agendas para me receber e conversar sobre comunicação pública, e a todos que ajudaram com contatos, informações e, de alguma forma, colaboraram para que esta pesquisa se tornasse realidade.

E, por fim, agradeço, com todo meu coração, ao Criador. Deus me fez forte, e aqui estou!

Se quisermos resumir tudo isso, poderíamos concluir dizendo que a comunicação pública, a serviço do interesse público, deveria ser, numa palavra, desinteressada (desvinculada de qualquer interesse privado). Ocorre que ela não é o que deveria ser. Sem prejuízo do “deve ser” - dimensão que certamente não pode faltar ao conceito -, não podemos perder de vista o ser, a existência prática da comunicação pública tal como é hoje. Buscar um conceito de comunicação pública é, por excelência, criticar abertamente a sua condição atual e, a partir daí, formular um marco que conterá também elementos prescritivos (o “deve ser”), inevitavelmente.

(Bucci, 2015).

RESUMO

A comunicação no âmbito dos órgãos públicos deve ser, por norma, uma ferramenta de prestação de contas e transparência. Contudo, na prática, especialmente em órgãos cuja gestão é renovada em ciclos eleitorais, esses princípios são frequentemente contrariados. Nesse sentido, esta tese pretende analisar as práticas de comunicação pública em municípios de pequeno porte, com base em referenciais teóricos e legais específicos do campo da comunicação e da governança pública. Com base em uma pesquisa empírica realizada em Santa Catarina — estado onde 75% dos municípios são de pequeno porte — o trabalho analisa aspectos como valorização profissional, fluxo de trabalho, produção de conteúdo noticioso, uso de plataformas digitais, perfil do comunicador público, interferências políticas e o papel da comunicação pública em prefeituras de municípios com menos de 20 mil habitantes. Metodologicamente, a pesquisa utilizou quatro métodos de coleta de dados: um questionário online respondido por 98 prefeituras; observação in loco e entrevistas em profundidade em dois municípios; registro de conteúdos informativos digitais de três prefeituras. Os resultados destacam um cenário heterogêneo, com variações no perfil e na valorização dos profissionais da área, bem como similaridades no fluxo de trabalho, no uso de plataformas digitais e nas ferramentas de produção de conteúdo noticioso. A pesquisa conclui que a interferência política e a crescente responsabilidade da comunicação pública são desafios relevantes, especialmente em municípios onde a imprensa local é enfraquecida. Além disso, a tese aponta para a necessidade de reconhecimento da comunicação como um serviço público essencial, demandando regulamentação, profissionalização e valorização, com vistas a fortalecer a cidadania e a democracia no âmbito local. Esse processo investigativo resultou em um conjunto de produtos técnicos orientativos — incluindo um e-book, um podcast e um kit de materiais editáveis —, desenvolvidos para apoiar os servidores que atuam com comunicação pública de prefeituras de municípios de pequeno porte, auxiliando na superação dos desafios e na adoção de práticas mais eficazes de comunicação pública.

Palavras-chave: comunicação pública; governança pública; planejamento; administração pública.

ABSTRACT

As a rule, communication within public bodies should be a tool for accountability and transparency. However, these principles are often contradicted in practice, especially in bodies whose management is renewed in electoral cycles, . In this sense, this thesis aims to qualitatively analyze public communication practices in small municipalities based on specific theoretical and legal frameworks in the fields of communication and public governance. Based on empirical research conducted in Santa Catarina — a state where 75% of municipalities are small — the work analyzes aspects such as professional development, workflow, production of news content, use of digital platforms, the profile of the public communicator, political interference and the role of public communication in city halls of municipalities with less than 20 thousand inhabitants. Methodologically, the research used four data collection methods: an online questionnaire answered by 98 city halls, on-site observation and in-depth interviews in two municipalities, and the recording of digital information content from three city halls. The results highlight a heterogeneous scenario, with variations in the profile and valuation of professionals in the area, as well as similarities in workflow and the use of digital platforms and tools for producing news content. The research concludes that political interference and the growing responsibility of public communication are relevant challenges, especially in municipalities where the local press is weakened. In addition, the thesis points to the need to recognize communication as an essential public service, requiring regulation, professionalization, and valorization to strengthening citizenship and democracy at the local level. This investigative process resulted in a set of technical guidance products — including an e-book, a podcast, and a kit of editable materials —, developed to support public communication employees in city halls of small municipalities, helping them to overcome challenges and adopt more effective public communication practices.

Keywords: public communication; public governance; planning; public administration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|-----|
| Figura 1 - Configuração nacional dos municípios de pequeno porte..... | 29 |
| Figura 2 - Relação entre gestão e governança..... | 37 |
| Figura 3 - Práticas relacionadas aos mecanismos de governança..... | 38 |
| Figura 4 - Questionário produzido no Google Forms..... | 61 |
| Figura 5 - Uma das mensagens enviadas a uma associação de municípios..... | 63 |
| Gráfico 1 - Responsabilidade da comunicação para cumprimento das leis..... | 74 |
| Gráfico 2 - Ouvidoria..... | 78 |
| Gráfico 3 - Porcentagem da população dos municípios analisados..... | 81 |
| Gráfico 4 - Existência de órgão específico..... | 82 |
| Figura 6 - Primeira etapa do Fluxo da Informação no setor público..... | 85 |
| Gráfico 5 - Atividades de comunicação..... | 88 |
| Gráfico 6 - Grau de importância de determinada atividade..... | 94 |
| Gráfico 7 - Meios utilizados para a comunicação..... | 98 |
| Gráfico 8 - Nível de liberdade..... | 103 |
| Gráfico 9 - Nível de importância para realizar uma boa comunicação..... | 105 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|------------|
| Quadro 1 - Princípios da governança pública..... | 35 |
| Quadro 2 - Categorização da pesquisa..... | 56 |
| Quadro 3 - Síntese do questionário..... | 60 |
| Quadro 4 - Protocolo da aplicação do questionário..... | 62 |
| Quadro 5 - Categorização da pesquisa..... | 66 |
| Quadro 6 - Legislações vigentes..... | 71 |
| Quadro 7 - Resumo da análise..... | 96 |
| Quadro 8 - Atividades desempenhadas..... | 101 |
| Quadro 9 - Perfil do Comunicador Público..... | 102 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1: Quantidade de municípios de pequeno porte por estados..... | 28 |
| Tabela 2 - Distribuição populacional nos municípios de Santa Catarina..... | 57 |
| Tabela 3 - Nível de empecilho que afetam o trabalho do comunicador..... | 87 |
| Tabela 4 - Notícias classificadas por editorias..... | 95 |
| Tabela 5 - Fatores que influenciam decisões..... | 104 |
| Tabela 6 - Objetivos da comunicação..... | 106 |

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 14 |
| 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA..... | 22 |
| 2.1 Um olhar sobre o local..... | 22 |
| 2.2 Governança pública: conceitos e possibilidades..... | 30 |
| 2.3 Comunicação Pública de Estado..... | 40 |
| 2.3.1 Gestão da Comunicação Pública de Estado em prefeituras..... | 47 |
| 3 PERCURSO METODOLÓGICO..... | 55 |
| 3.1 Caracterização da pesquisa..... | 55 |
| 3.2 Amostragem..... | 57 |
| 3.3 Coleta dos dados..... | 58 |
| 3.4 Procedimentos analíticos..... | 65 |
| 3.5 Produto técnico..... | 67 |
| 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS..... | 70 |
| 4.1 Cumprimento das legislações vigentes..... | 70 |
| 4.2 Gestão da comunicação pública em pequenos municípios..... | 80 |
| 4.2.1 Visibilidade da comunicação na gestão municipal..... | 80 |
| 4.2.2 Fluxo de trabalho..... | 84 |
| 4.2.3 Produção de conteúdo noticioso..... | 89 |
| 4.2.4 Plataformas de comunicação..... | 97 |
| 4.2.5 Perfil do comunicador público..... | 99 |
| 4.2.6 Interferências..... | 102 |
| 4.2.7 Papel da comunicação..... | 106 |
| 5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS..... | 109 |
| CONCLUSÃO..... | 116 |
| REFERÊNCIAS..... | 120 |
| APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO APLICADO À AMOSTRA 1..... | 128 |
| APÊNDICE B - MENSAGEM/CONVITE PARA PREFEITURAS DA AMOSTRA 1 | 137 |
| APÊNDICE C - TCLE- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO | |
| (AMOSTRA 1)..... | 138 |
| APÊNDICE D - TCLE- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO E | |
| TCUISV- TERMO DE CONSENTIMENTO PARA USO DE IMAGEM E SOM DE VOZ | |
| (AMOSTRA 2)..... | 141 |
| APÊNDICE E - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA PREFEITURA A..... | 145 |
| APÊNDICE F - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA PREFEITURA B..... | 152 |

1 INTRODUÇÃO

Comunicar tem sido um verbo utilizado de forma constante e até mesmo ininterruptamente no contexto das organizações, sejam elas públicas ou privadas. No momento em que se vive a era da economia da atenção (Martins; Ruão; Duarte, 2020), onde existe a concorrência da atenção do público de interesse, a comunicação ocupa, ou deveria ocupar, lugar de destaque na estrutura organizacional. Para Cahen (1990), a comunicação organizacional pode ser vista como uma pirâmide, onde a base é formada pelas políticas e filosofias da organização - sejam elas formalizadas ou não; pelas atitudes de seus colaboradores de todos os níveis na hierarquia; e, por fim, pelas atividades. Muitas vezes, essas atividades aparecem materializadas nos conteúdos produzidos e publicados em plataformas digitais, tais como redes sociais e sites próprios, bem como no trabalho desenvolvido por assessorias de imprensa (AI) em *releases* produzidos e enviados à imprensa; em gestão de crises; planejamento estratégico para qualificar a imagem da organização, entre outras.

Embora a importância da comunicação para uma organização pública pareça indiscutível, esta tese lança luz aos desafios, e de modo geral, a forma como a comunicação é realizada em prefeituras de municípios de pequeno porte, abordando questões relacionadas à gestão e à governança pública. Dessa forma, este estudo se coloca como promotor da Comunicação Pública de Estado como serviço público e, a partir de um estudo empírico culminou na proposta de um conjunto de produtos técnicos inovadores: um guia orientativo que servirá como um recurso prático para profissionais de comunicação que atuam em pequenas prefeituras. O conjunto desenvolvido inclui: e-book “Transformando a Comunicação Pública: Práticas de Governança para Prefeituras de Pequenos Municípios”; podcast “ComunicaGov”; e um kit de materiais editáveis que podem ser utilizados como base para o trabalho desenvolvido pela comunicação.

Embora distintos, os conceitos, princípios e diretrizes da Comunicação Pública de Estado e da Governança Pública estão conectados nesta pesquisa com o propósito de consolidar as indicações de boas práticas da primeira, balizadas pelos princípios da segunda. A proposição dessas boas práticas foi condicionada aos resultados da pesquisa empírica que teve como objeto de estudo os municípios de

pequeno porte, aqueles com menos de 20 mil habitantes (Tavares, 2006), localizados no Estado de Santa Catarina.

De acordo com o Censo de 2022, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, existem no Brasil 5.571 municípios brasileiros, incluindo Brasília e Fernando de Noronha (considerados municípios equivalentes). Destes, 3.853, de acordo com levantamento feito pela pesquisadora, possuem menos de 20 mil habitantes, o que corresponde a 69% do total. Só no Estado de Santa Catarina, dos 295 municípios, 75,5% (223) são considerados de pequeno porte.

Na prática, atualmente não há marco legal no Brasil que permita a criação de novos municípios. Após uma expansão alarmante pós-Constituição de 1988, resultado do afrouxamento das regras para a criação de novos municípios (Meirelles, 2008; Brandt, 2010; Cabral, 2020), seja por meio de criação, incorporação, fusão ou desmembramento, esse movimento municipalista foi barrado em 1996 quando uma alteração na legislação retirou dos estados o poder de deliberar sobre as regras para a criação dos novos municípios (Brasil, 1996).

O crescimento exponencial da municipalidade brasileira foi marcado, principalmente, pelo surgimento de pequenos municípios. Esses entes federados enfrentam desafios peculiares, tais como a carência de capacidade técnica, que pode ser traduzida na dificuldade em contratação e manutenção de profissionais qualificados (Mello, 2001). O governo local é formado pelos Poderes Executivo e Legislativo, sendo o Executivo competente por organizar e prestar os serviços públicos de interesse local. O destaque são as obras e serviços reconhecidamente como sendo de predominância de seu interesse, tais como limpeza pública, fornecimento de água, educação fundamental e transporte coletivo (Zmitrowicz; Biscaro; Marins, 2013).

Nesses municípios de pequeno porte, outras formas de comunicação (para além da comunicação exercida por órgãos públicos), como os veículos de imprensa, muitas vezes são inexistentes. No Brasil, 5 em cada 10 municípios são classificados como desertos de notícia, ou seja, são localidades que não possuem qualquer veículo jornalístico local. Segundo a 5ª edição do Atlas da Notícia (PROJOR, 2022), 2.968 cidades brasileiras se encontram nessa situação, abrangendo aproximadamente 29,3 milhões de habitantes.

Em uma pesquisa recente, Junior (2024) analisou a comunicação digital de 25 prefeituras situadas em desertos de notícias. Os dados revelam uma forte presença dessas administrações em plataformas como Instagram e Facebook. Entre os tipos de conteúdo publicados, destaca-se a ênfase na divulgação de ações governamentais (47,3%), seguida por serviços públicos (28,9%) e iniciativas voltadas à aproximação e ao relacionamento com a comunidade (15,5%). O estudo também reflete sobre o viés de propaganda presente nessas postagens e propõe futuras pesquisas para explorar a percepção da população sobre tais práticas.

Nesse contexto, as prefeituras de pequeno porte assumem um papel central na disseminação de informações à população, utilizando canais institucionais como redes sociais e sites. Além disso, atuam na garantia do direito constitucional à informação, conforme previsto no artigo 5º da Constituição Federal (Brasil, 1988). Ainda que frequentemente estratégicas e voltadas para destacar aspectos positivos da administração, essas práticas comunicativas são fundamentais para construir credibilidade e visibilidade para os governos locais, como sugere Weber (2011).

Parte-se do princípio de que a Comunicação Pública de Estado tem como objetivo principal informar e disseminar informações de interesse público, utilizando práticas e ferramentas comunicacionais de órgãos públicos para atender diretamente às demandas de seu público-alvo (Duarte, 2012; Haswani, 2013; Mick, 2021; Weber, 2017; Miola e Marques, 2024). Este conceito também é frequentemente referido por outras nomenclaturas, como Comunicação de Governo ou Comunicação Governamental (Canel e Sanders, 2016) e Comunicação Organizacional (Matos, 2012). Além disso, apresenta intersecções com os campos da Comunicação Política (Brandão, 2012) e da Comunicação Estatal (Bucci, 2015), evidenciando sua complexidade teórica e prática.

Na prática, a comunicação realizada por órgãos públicos, especialmente aqueles cuja gestão é renovada em ciclos eleitorais de quatro anos, é frequentemente permeada por uma abordagem mercadológica, característica de estratégias de marketing, publicidade e propaganda. Apesar de apresentar-se como uma ferramenta de prestação de contas e transparência, essa comunicação muitas vezes reflete interesses particulares, incluindo a autopromoção servindo à vaidade dos gestores eleitos (Bucci, 2015). Tal dualidade evidencia uma tensão constante entre a essência pública da comunicação e as práticas associadas ao mercado e ao poder político.

Embora a comunicação pública no Brasil tenha suas raízes no período imperial e na Primeira República, com a publicação do que viria a ser o Diário Oficial da União, foi a partir de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, que ela começou a ser utilizada de forma estratégica. Nesse período, valorizou-se a promoção do governo e foram criados mecanismos de controle como o DIP (Departamento de Imprensa e Propaganda). Ao longo dos mais de 90 anos que se seguiram, marcados por períodos de regime militar e, posteriormente, pela redemocratização com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a comunicação pública passou por um processo de evolução e profissionalização. Além disso, foram instituídos dispositivos legais que regulamentaram práticas e serviços, conferindo maior legitimidade às ações comunicacionais realizadas por órgãos públicos (Gil e Matos, 2012).

Entretanto, apesar da existência de um conjunto robusto de prescrições legais e recomendações de boas práticas de órgãos de fiscalização e controle, que têm potencial para qualificar a comunicação pública no Brasil, ainda persistem lacunas, ambiguidades e incertezas. Essas falhas poderiam ser minimizadas ou resolvidas com o aperfeiçoamento das normas existentes, por meio da criação de um marco legal que consolidasse diretrizes e estabelecesse parâmetros claros para sua execução.

A busca pela compreensão sobre a forma como as atividades da comunicação são desempenhadas, bem como seu papel dentro de uma organização, seja pública ou privada, acompanha a autora desta pesquisa desde quando começou a atuar na Assessoria de Comunicação na Prefeitura de São Francisco do Sul e, logo depois, na Prefeitura de Araquari, ambos municípios localizados no interior de Santa Catarina.

Em ambas as experiências, surgiram muitos questionamentos ao longo do exercício cotidiano da função, dentre eles: (a) o limite da personalização das notícias publicadas por uma prefeitura; (b) os profissionais e suas habilidades específicas para executar o trabalho de forma comprometida; (c) a escolha de palavras, imagens e todo o conjunto de técnicas necessárias para produção de conteúdo informativo; (d) a relação entre prestação de contas e promoção pessoal de governantes; (e) o papel do jornalista enquanto comunicador público ao discordar e ir contra o que diz o Código de Ética da Profissão, omitindo informações de interesse público, por exemplo.

Essas motivações pessoais e práticas se somam a uma justificativa acadêmica. Como esta tese se debruça sobre a forma como a Comunicação Pública de Estado é conduzida dentro de uma Administração Pública Municipal, com proposições de boas práticas, ela se enquadra à linha de pesquisa "Governança Pública e Desenvolvimento", no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, uma vez que essa linha preconiza a interface entre o processo de planejamento e as definições para sua implementação.

Ademais, a pesquisa se justifica também por sua contribuição prática. Ao propor um mecanismo de aplicação das diretrizes da boa governança, associadas às atividades comunicacionais no âmbito das prefeituras, a pesquisa busca preencher lacunas significativas no campo da comunicação pública local. Com isso, esta tese se coloca em um nível pioneiro nas diretrizes provisórias para a melhoria da comunicação pública nos municípios de pequeno porte, fortalecendo uma célula do Estado – a Administração Pública Municipal – e, em particular, o Poder Executivo. O produto técnico, que abrange um conjunto de materiais e orientações práticas, visa fornecer ferramentas essenciais para os profissionais que atuam na área, oferecendo soluções acessíveis e aplicáveis à realidade desses municípios.

No âmbito do PPGPGP, no qual esta tese foi desenvolvida, existem estudos que relacionam comunicação pública e governança, mas não há produção científica sobre a aplicação da primeira com base nas diretrizes da segunda. Silva (2016), por exemplo, investigou como as prefeituras brasileiras utilizam portais e redes sociais para comunicar os princípios de governança pública, concluindo que essas práticas são ineficazes. Ele mencionou, no entanto, a utilização do Facebook para informação e participação, do YouTube para consulta e do Twitter para divulgação de notícias. Nakazato (2019) ampliou essa pesquisa, analisando as redes sociais de capitais ao redor do mundo e encontrou resultados semelhantes ao Brasil, apontando problemas de agência, desconfiança cidadã e assimetria informacional, mas também destacando oportunidades para ações públicas mais positivas.

Diante desse panorama, a proposta de pesquisa tem como problema de pesquisa a seguinte pergunta-guia: *Como alinhar os princípios de governança pública à gestão da comunicação pública, a fim de proporcionar boas práticas que possam ser aplicadas de forma eficaz em prefeituras de municípios com menos de 20 mil habitantes?* O objetivo geral desta pesquisa é analisar as práticas de

comunicação pública em municípios de pequeno porte, com base em referenciais teóricos e legais específicos do campo da comunicação e da governança pública. Este objetivo geral se complementa com a elaboração de um conjunto de produtos técnicos orientativos aos indivíduos que atuam nestas organizações. Dessa forma, os objetivos específicos são:

- A. Refletir sobre os princípios da Governança Pública e sugerir formas de aplicabilidade nas práticas comunicacionais;
- B. Realizar um diagnóstico das práticas comunicacionais nas prefeituras dos municípios analisados, elaborando um perfil do comunicador público nessas prefeituras;
- C. Analisar empiricamente o fluxo da informação dentro da Administração Pública Municipal de municípios de pequeno porte;
- D. Contribuir com o avanço do conhecimento científico na área de comunicação pública, especialmente no contexto de municípios de pequeno porte, a partir da pesquisa empírica e teórica realizada;
- E. Formatar um produto técnico capaz de auxiliar municípios com menos de 20 mil habitantes a desenvolver e qualificar as práticas de comunicação.

Para alcançar tais objetivos, optou-se por uma metodologia que engloba diferentes técnicas de coleta e análise de dados. A pesquisa caracteriza-se como aplicada, com objetivos exploratórios e abordagens qualitativa e quantitativa, visando uma compreensão profunda das práticas de comunicação pública em prefeituras de municípios com menos de 20 mil habitantes. Combina-se pesquisa bibliográfica e documental para embasar teoricamente o estudo. Quanto ao objeto empírico, foram aplicados questionários online para obter uma visão ampla e inicial das práticas comunicacionais, além de observação *in loco* e entrevistas em profundidade com gestores e comunicadores públicos. Essas metodologias permitiram a exploração detalhada das experiências e desafios enfrentados por essas prefeituras no contexto da comunicação pública. O registro de conteúdo informativo publicado no ambiente digital também se mostrou fundamental para entender as estratégias de comunicação postas em prática.

A amostragem inicial incluiu 223 municípios de Santa Catarina, todos aqueles com população inferior a 20 mil habitantes. Após a aplicação do protocolo de convite para pesquisa, a amostra foi reduzida aos 98 municípios cujos servidores

responderam ao questionário. Essa taxa de respostas (44%) possibilitou uma análise detalhada e representativa da realidade local. Para a observação não participante e as entrevistas em profundidade, foram definidos dois municípios, e as prefeituras de três municípios adicionais foram analisadas por meio do estudo de conteúdos publicados no ambiente digital. Em consonância com o protocolo aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAAE): 74350623.2.0000.5547), os nomes dos municípios, assim como as identidades de todos entrevistados e respondentes do questionário foram mantidos em sigilo.

O processo de análise dos dados seguiu as orientações gerais e específicas de pesquisas qualitativas em ciências sociais (Gil, 2010), além de integrar contribuições da Análise de Conteúdo, método difundido por Laurence Bardin (1977) e acionar abordagem quantitativa. As categorias principais de análise são a gestão e os objetivos da comunicação pública, com foco nas práticas de governança relacionadas à liderança, estratégia e controle.

Esta tese está estruturada em quatro capítulos, além da introdução e da conclusão. O primeiro capítulo inicia a fundamentação teórica e aborda as questões relacionadas à municipalidade. Para compreender como a gestão da comunicação pública é realizada pelas prefeituras de municípios com menos de 20 mil habitantes, é necessário considerar os contextos históricos, sociais e legais que moldam os municípios brasileiros, além de examinar as características e especificidades dessas administrações. O conhecimento sobre governança pública também foi integrado a esse processo de compreensão. Assim, o primeiro capítulo apresenta contribuições teóricas, resultados de pesquisas e o debate sobre os conceitos abordados nesta tese — Municipalidade, Governança Pública e Comunicação Pública de Estado.

O segundo capítulo detalha o percurso metodológico, incluindo o protocolo de aplicação para coleta dos dados e uma explanação sobre os operadores analíticos. O terceiro capítulo apresenta a análise panorâmica dos resultados, contemplando as respostas do questionário, as entrevistas e os achados dos registros dos conteúdos informativos. No quarto capítulo, a discussão e os principais pontos conclusivos da pesquisa são dissertados.

Esta tese se propõe a defender a Comunicação Pública de Estado como um serviço público essencial, ao mesmo tempo em que examina os desafios específicos enfrentados por pequenos municípios e oferece estratégias práticas para a

qualificação deste serviço. Longe de esgotar o tema, a pesquisa visa abrir novas possibilidades de discussão e fornecer contribuições significativas tanto para pesquisadores quanto para profissionais da área, incentivando o avanço contínuo nesse campo.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta tese se propõe a atuar em um cenário marcado pela diversidade, seja cultural, econômica, social e até mesmo estrutural. Os municípios de pequeno porte, como será detalhado a seguir, possuem características próprias que exigem dos gestores, especificamente, os de comunicação, conhecimentos específicos e imprescindíveis para a execução da função. Dessa forma, embora não seja objetivo deste estudo generalizar e reduzir essas especificidades em uma única visão, este capítulo teórico aprofunda a discussão a partir de um contexto histórico-evolutivo dos municípios enquanto entes federados. O capítulo traz ainda contribuições teóricas e práticas relacionadas à governança pública e à Comunicação Pública de Estado.

2.1 Um olhar sobre o local

A pesquisa do Censo 2022 indica que o Brasil possui 5.571 municípios brasileiros. O número é 35,1% maior do que a quantidade de municípios registrados em 1988, ano em que a última Constituição foi promulgada. O aumento de 1.477 municípios é resultado do afrouxamento das regras para a criação de novos municípios (Meirelles, 2008; Brandt, 2010; Cabral, 2020), seja por meio de criação (emancipação de parte ou partes do território, elevando à categoria de pessoa jurídica), incorporação (reunião de um município com outro), fusão (junção de dois ou mais municípios para formar um novo) ou desmembramento (separação de parte de um município para se juntar a outro e criar um novo).

Esse movimento municipalista foi barrado em 1996 quando uma alteração na legislação retirou dos estados o poder de deliberar sobre as regras para a criação de novos municípios (Brasil, 1996). Atualmente, em tese, um novo município não pode ser criado no Brasil pela falta de uma lei complementar federal que defina requisitos mais rígidos. Após a avalanche de novos municípios na década seguinte à promulgação da Carta Magna, a Emenda Constitucional N. 15, de 12 de setembro de 1996 retirou dos Estados e devolveu para a União a competência de criar tais regras. Porém, com a inexistência da regulamentação, houve uma estagnação na criação de novas cidades, já que, mesmo que cada Estado tenha sua legislação própria, o processo pode ser considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Ademais, o processo de criação de um novo município, de acordo com a

EC prevê a realização de um plebiscito com os munícipes envolvidos após Estudos de Viabilidade Municipal (Brasil, 1996).

No país, o papel do município perante outros entes, como o Estado e a própria União, mudou ao longo dos anos desde a Independência, em 7 de setembro de 1822. Isso se deve ao fato de que o Brasil viveu dois regimes militares antes de se tornar uma democracia. Com a Constituição de 1988, o município ganhou autonomia e passou a ter caráter de ente federativo. Essa prerrogativa coloca o Brasil entre os poucos países que possuem sistemas federativos em três níveis: central, regional e local: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988).

O Brasil já teve sete constituições, e cada uma delas abordou a funcionalidade dos municípios. A primeira, de 1824, a Constituição Política do Império do Brasil, instituiu as Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas. Embora, nesse período, as municipalidades políticas e administrativas estivessem subordinadas às províncias, essa constituição marcou o início da autonomia municipal no país. Durante o Império, algumas características dos municípios eram notáveis, como a ausência da figura do prefeito, que só foi estabelecida na província de São Paulo em 1835 (Nunes; Serrano, 2019).

Sessenta e sete anos após a primeira constituição e dois anos depois da Proclamação da República, em 1891, a segunda constituição garantiu autonomia aos municípios por parte dos estados-membros. Através de leis orgânicas, os municípios procuraram reafirmar competências próprias dentro da simetria constitucional vigente. No entanto, a dificuldade cultural, resultante da longa convivência com poderes centralizadores, dificultou o efetivo cumprimento dessas atribuições. Com isso, durante a Primeira República, essa autonomia não passou de “especulação” (Nunes; Serrano, 2019, p.159).

A partir da Constituinte de 1934, a criação de um novo município passa a ter regras mais explícitas no artigo 13. Um novo município precisava, efetivamente, prever eleição de prefeito e vereadores, arrecadar impostos próprios e organizar seus serviços. Porém, com a criação do Estado Novo, golpe ditatorial de Getúlio Vargas, a nova constituinte de 1937 tirou o poder dos municípios de eleger prefeitos e vereadores, mas manteve as competências financeiras.

Seguindo a linha do tempo, em 1946, o município passou a ter mais atribuições com a quinta constituição brasileira, incluindo áreas administrativas, financeiras e políticas. Essa mudança foi influenciada pelos "ares democráticos" vindos da Europa (Nunes; Serrano, 2019). À época, esse fortalecimento gerou benefícios para a população, já que o poder local pode atuar em áreas como saúde e educação.

No entanto, 21 anos depois, com a Constituição de 1967 e o Golpe Militar de 1964, os municípios enfrentaram novos desafios. Embora a autonomia formal não tenha sido alterada, a escolha de representantes foi prejudicada. O Regime Militar determinou que municípios considerados de interesse para a segurança nacional em 10 estados brasileiros fossem administrados por prefeitos indicados pelo governo estadual, que podiam ser exonerados a qualquer momento, conforme Meirelles (2008). No aspecto financeiro, a Constituição de 1967 teve o mérito de melhorar a divisão da renda pública entre a União, os Estados e os Municípios, fixando em 20% a participação no imposto estadual de circulação de mercadorias (ICM). No entanto, essa medida também gerou disparidades entre municípios mais industrializados e aqueles predominantemente agrícolas.

Foi a partir da atual Carta Magna, a Constituição de 1988, que o município se transformou em um ente federativo, podendo instituir sua própria lei orgânica, bem como eleger prefeito e vereadores. Brandt (2010) traz duas outras importantes mudanças: a) aumento na fatia do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), passando de 17% para 22,5%; b) possibilidade de remuneração para vereadores de todos os municípios.

Já em relação a criação de novos municípios, a Constituição de 1988 estabeleceu apenas duas condições para a criação, a incorporação, fusão e desmembramento de municípios: "a preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano, de acordo com requisitos previstos em lei complementar estadual, e a consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas" (Brandt, 2010, p.61).

Dessa forma, com o aumento de recursos financeiros, autonomia característica de ente federativo e flexibilização para criação de novos municípios com regras determinadas pelos próprios estados, o Brasil viu aumentar o número de municípios na década seguinte à promulgação da Constituição de 88, em especial, dos pequenos municípios. Esse movimento emancipalista foi barrado em 1996 com

uma alteração na redação da carta em que previa uma lei complementar federal (Brandt, 2010).

O processo de expansão municipalista visto no Brasil, em especial entre os anos de 1988 e 1996, leva ao debate sobre os motivos pelos quais esses territórios desejaram se tornar entes federativos locais, bem como as consequências, sejam elas problemas ou soluções. Cigolini e Cachatori (2012) se debruçaram sobre as pesquisas científicas sobre essa temática e elaboraram uma lista com motivações para a criação de um novo município. São elas:

características territoriais locais, como a extensão territorial do município de origem, a presença ou ausência de atividades econômicas, pobreza local, urbanização ou capacidade organizativa dos grupos; **estratégicas políticas**, seja de grupos que buscam, através da emancipação, alcançar representatividade política ou formar áreas de influência, para obtenção de vantagens econômicas e eleitorais, seja de grupos que vêem na emancipação uma forma de conseguir renda e propiciar o desenvolvimento local; fatores de gestão administrativa, como o descaso das administrações das sedes municipais com as localidades e a ausência de serviços públicos; **expansão de sistemas de circulação e do aumento populacional; manipulação do território por atores hegemônicos; fatores normativos institucionais**, como as políticas de descentralização em seus mais variados aspectos, seja das competências locais e estaduais, seja de recursos financeiros federais que incrementam a renda municipal (Cigolini e Cachatori, 2012, p. 6).

Em um desses estudos, Bremaeker (1993) listou quatro principais motivações de acordo com um questionário aplicado aos prefeitos dos novos municípios no ano de 1992. Setenta e dois chefes do executivo local, que representaram 12,4% do total, responderam à pesquisa. A negligência por parte da administração do município de origem foi apontada por 54,2% dos casos, enquanto 23,6% atribuíram a motivação à presença significativa de atividade econômica local. Além disso, 20,8% mencionaram a vasta extensão territorial do município de origem como um fator relevante, e apenas 1,4% atribuíram o motivo ao crescimento populacional.

Magalhães (2007) mostra que há pesquisas que criticam a existência de uma lei única para um país como o Brasil, com tantas diversidades, fazendo com que haja uma restrição na eficiência do “processo de fragmentação territorial” (p.15).

Em alguns casos, como acontece para os grandes municípios da região Norte do país, a emancipação municipal, à medida que aumente a ocupação territorial e, por consequência, o nível de atividade econômica local, talvez seja necessária. No caso de regiões estagnadas, a emancipação irá se constituir em maiores gastos legislativos e de pessoal e provavelmente não será, sozinha, capaz de promover o desenvolvimento local. Em municípios com atividade econômica suficiente, talvez a

emancipação possa ser evitada com uma mudança de cultura dos administradores dos municípios aos quais pertencem as áreas que pleiteiam a emancipação (Magalhães, 2007, p. 15).

O período de forte expansão municipalista no Brasil foi marcado, principalmente, pelo surgimento de micro e pequenos municípios. Dessa forma, Brandt (2010) culpabiliza o que ela chama de “interesses políticos locais” e coloca como consequência o fato desses municípios não conseguirem gerar receitas que garantam atendimento adequado à população, tornando-se dependentes de transferências de outros entes.

Corroborando com esse pensamento a pesquisa de Citadini (1998), quando aponta que há centenas de municípios que, se tratando de finanças, são inviáveis. Entre os desafios está a dificuldade em cobrar os impostos de sua competência, e, ainda, atuar contra a sonegação dessas taxas, a exemplo o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, o ISSQN, e o Imposto Predial e Territorial Urbano, o IPTU.

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2018) alerta para o fato de que os municípios que não têm condições de se autossustentar, contribuem, de certa forma, para os problemas de disparidades socioeconômicas no país. Segundo Magalhães (2007), da forma como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é feito a partir da constituição, favorece os municípios menores.

A distribuição de recursos entre os municípios é tema de debate entre as entidades municipalistas no Brasil e chegou ao Senado Federal que, em 2019, elaborou a Proposta de Emenda Constitucional 188/2019, conhecida como a PEC do Pacto Federativo. Entre outras medidas, a PEC propõe a incorporação de municípios que tenham receita total de arrecadação própria inferior a 10%, bem como aqueles com população menor de 5 mil habitantes, ao município limítrofe com maior capacidade de arrecadação. Marques (2023) analisou a viabilidade da incorporação municipal prevista na referida PEC na região Norte Central do Paraná. A pesquisa concluiu que a maioria das incorporações potenciais traria mais impactos negativos para os municípios incorporadores, sugerindo dificuldades político-administrativas para a implementação da proposta.

Em 2010, a Fundação Getúlio Vargas publicou uma cartilha endereçada aos gestores de municípios de pequeno porte com o intuito de apresentar e explicar a funcionalidade do documento formulado por um grupo de pesquisadores intitulado de “Plataforma Básica”. Nesse material, os autores defendem que esses municípios

são viáveis pelo simples fato de exercerem um papel importante para as pessoas que neles residem. Ao realizarem uma pesquisa empírica relataram que há um outro problema.

Muitas das informações potencialmente disponíveis são agrupadas e disponibilizadas de maneira que somente um especialista saberia interpretar ou descobrir. Isto não é estranho, quando se recorda que há pouco tempo o Brasil não era um país efetivamente democrático e que os especialistas produziram informações para eles mesmos! A consequência foi que, em muitos pequenos municípios, nem mesmo o prefeito sabia de fato qual era a sua situação (FGV, 2010, p. 5).

A capacidade de compreender a configuração e os desafios específicos dos municípios de pequeno porte está diretamente ligada à necessidade de desenvolvimento de uma administração local efetiva. No entanto, essa compreensão remete a um obstáculo recorrente para esses municípios: a carência de capacidade técnica, que impacta a implementação e a continuidade de políticas públicas adequadas (Mello, 2001). Esse déficit de competência técnica, frequentemente agravado por limitações orçamentárias e recursos humanos escassos, limita a formação de equipes especializadas e, consequentemente, a qualidade dos serviços oferecidos à população.

Embora não exista uma definição legal ou científica para caracterizar o porte dos municípios brasileiros, há um consenso entre órgãos de pesquisa e autores em adotar o critério populacional como parâmetro. Assim, municípios com menos de 20 mil habitantes são geralmente considerados de pequeno porte (Tavares, 2006).

Em 2009, tramitou no Senado Federal o Projeto de Lei N. 316, que tinha como objetivo alterar a lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, para incluir critérios de classificação do espaço urbano e rural. Entretanto, o projeto foi arquivado ao final do mandato em 2014.

Neste estudo, foi realizado um levantamento a partir dos dados do Censo do IBGE de 2022. Dos 5.571 municípios brasileiros, 3.853 possuem menos de 20 mil habitantes, o que corresponde a 69% do total. O estado com o maior percentual de municípios de pequeno porte é Tocantins, com 93,5%, dado que 130 dos 139 municípios do estado possuem menos de 20 mil habitantes. Conforme apresentado na Tabela 1, observa-se que, entre os 27 estados brasileiros, 21 possuem mais da metade de seus municípios classificados como de pequeno porte. Destes, sete estão localizados na região Nordeste, cinco na região Norte, três na região Sul, três na região Sudeste e três na região Centro-Oeste. Em termos absolutos, Minas Gerais

ocupa a primeira posição, com 666 municípios de pequeno porte, seguido por São Paulo, com 393, e pelo Rio Grande do Sul, com 390.

Tabela 1: Quantidade de municípios de pequeno porte por estados.

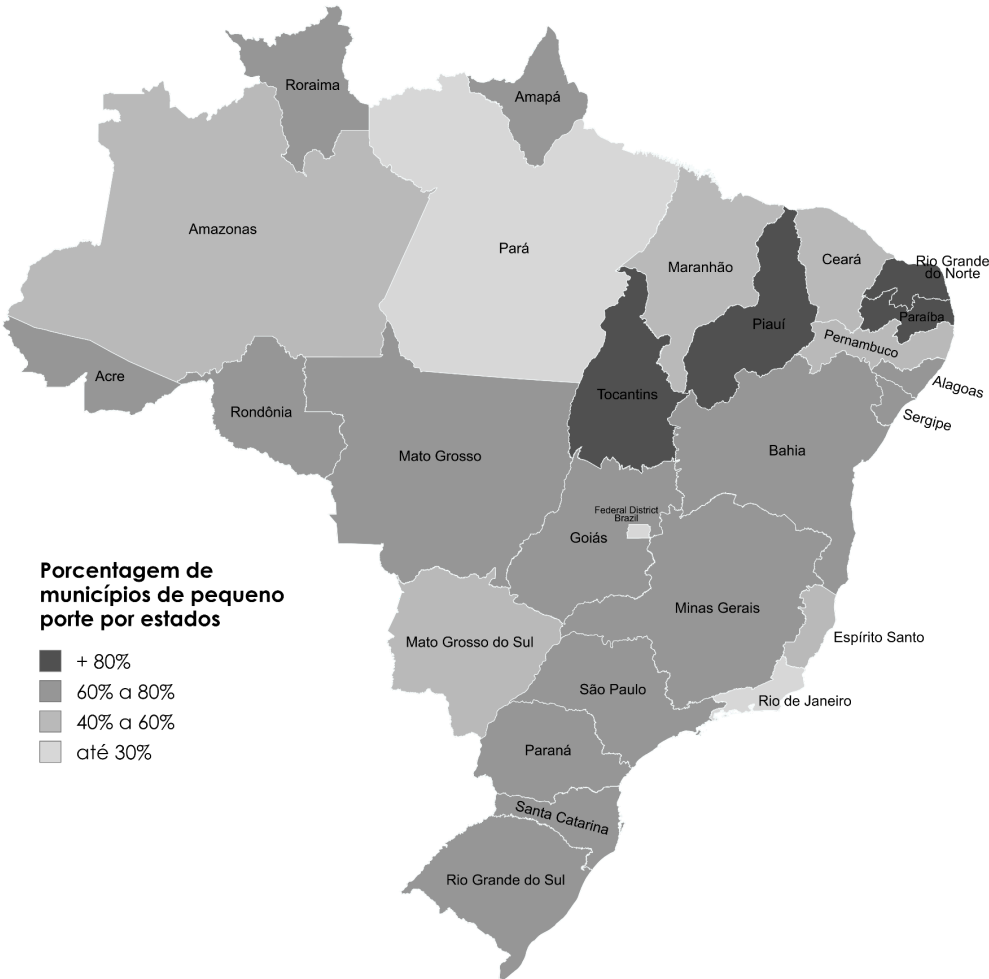
| Estado | Região | Número total de municípios | Municípios com menos de 20 mil habitantes | Porcentagem |
|---------------------|---------------|-----------------------------------|--|--------------------|
| Tocantins | Norte | 139 | 130 | 93% |
| Piauí | Nordeste | 224 | 198 | 88% |
| Paraíba | Nordeste | 223 | 191 | 85% |
| Rio Grande do Norte | Nordeste | 167 | 140 | 83% |
| Rio Grande do Sul | Sul | 497 | 390 | 78% |
| Minas gerais | Sudeste | 853 | 666 | 78% |
| Goiás | Centro-oeste | 246 | 191 | 77% |
| Paraná | Sul | 399 | 306 | 76% |
| Santa Catarina | Sul | 295 | 223 | 75% |
| Mato Grosso | Centro-oeste | 142 | 106 | 74% |
| Roraima | Norte | 15 | 11 | 73% |
| Amapá | Norte | 16 | 11 | 68% |
| Acre | Norte | 22 | 15 | 68% |
| Sergipe | Nordeste | 75 | 51 | 68% |
| Rondônia | Norte | 52 | 35 | 67% |
| Alagoas | Nordeste | 102 | 63 | 61% |
| Bahia | Nordeste | 417 | 254 | 60% |
| São Paulo | Sudeste | 645 | 391 | 60% |
| Maranhão | Nordeste | 217 | 129 | 59% |
| Mato Grosso do Sul | Centro-oeste | 79 | 47 | 59% |
| Espírito Santo | Sudeste | 78 | 42 | 53% |
| Ceará | Nordeste | 184 | 87 | 47% |
| Pernambuco | Nordeste | 185 | 85 | 45% |
| Amazonas | Norte | 62 | 26 | 41% |
| Rio de Janeiro | Sudeste | 92 | 26 | 28% |

| | | | | |
|------------------|--------------|-------|-------|-----|
| Pará | Norte | 144 | 39 | 27% |
| Distrito Federal | Centro-oeste | 1 | 0 | 0 |
| | | 5.571 | 3.853 | 69% |

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do IBGE (2022), 2024.

Com o objetivo de aprimorar a compreensão sobre a distribuição dos municípios de pequeno porte no território nacional, foi desenvolvida uma ilustração cartográfica do Brasil¹, apresentada na Figura 1. Nela, é possível observar, por estado, o percentual de municípios com menos de 20 mil habitantes, destacando-se a predominância dessa configuração em regiões como o Norte e o Nordeste.

Figura 1 - Configuração nacional dos municípios de pequeno porte.



Fonte: elaborado pela autora, 2024.

¹ O mapa do Brasil foi desenvolvido no site Map Chart, que disponibiliza uma plataforma interativa para produzir mapas de diferentes países e estados: <https://www.mapchart.net/brazil.html>

O Estado de Santa Catarina, objeto empírico desta pesquisa, possui 295 municípios, sendo 223 deles com menos de 20 mil habitantes, o que corresponde a 75,5% do total. Outros 40 municípios possuem entre 20 mil e 50 mil habitantes (13,5%); 18 têm entre 50 mil e 100 mil moradores (6,1%); 12 têm entre 100 mil e 500 mil habitantes (4%) e somente dois municípios são considerados de grande porte (0,6%), com mais de 500 mil habitantes.

2.2 Governança pública: conceitos e possibilidades

“Uma sociedade saudável passa pela ideia de um Estado cujas instituições entregam os resultados previamente pactuados a partir de um processo que mitiga as assimetrias de poder e permite a construção coletiva de objetivos e prioridades” (Brasil, 2018, p.22). A afirmação faz parte do Guia da Política de Governança Pública, publicado pelo Governo Federal, em 2018, a fim de apresentar diretrizes para uma boa administração pública. O documento norteador foi um importante passo do país em potencializar a eficácia e eficiência do Estado. Mas antes de adentrar nessas discussões, é preciso definir o conceito, compreender o processo histórico-evolutivo e a aplicabilidade da governança pública em âmbito local.

Pesquisas recentes que já levantaram o histórico do surgimento da governança corporativa e a então adoção pelo setor público (Pisa, 2014; Souza Filho, 2022; Mottin, 2022) relatam que o termo surgiu nos Estados Unidos, na década de 1980, após escândalos financeiros, a fim de melhorar e dar mais transparência ao funcionamento de instituições. Embora o conceito de governança nasça no contexto privado, há três pressupostos que independem da dicotomia público privado: “(a) a clara identificação das responsabilidades; b) a compreensão de quem são as partes interessadas e como se dá o relacionamento entre administrar recursos e entregar resultados; c) o suporte à administração, particularmente de alto nível” (Pisa, 2014).

Cavalcante e Pires (2018) lembram que o termo “governança pública” passou a configurar os debates políticos e/ou acadêmicos a partir da década de 1980. Primeiro porque até a década de 70 o modelo de administração burocrático tradicional era indicado como solução para os problemas de desempenho. Segundo porque a partir da virada do século com a expansão do movimento da nova gestão pública ampliou-se a desagregação dos monopólios burocráticos, a

desconcentração/descentralização e a indução de concorrência. E em terceiro justifica-se pela “complexificação dos problemas, das possibilidades de solução e dos sentidos de desempenho e responsabilização no setor público” (Cavalcante; Pires, 2018, p.11).

Em 1989, o Banco Mundial começou a usar a expressão “boa governança” que evoluiu até as definições e premissas atuais. Em 2017, no Relatório de Desenvolvimento Mundial, o Banco Mundial apontou a necessidade de repensar a governança pública a partir de quatro resultados desejáveis: (1) segurança; (2) crescimento; (3) equidade e (4) sustentabilidade. O relatório relaciona, ainda, três princípios norteadores dessa nova perspectiva de governança: pensar as funções das instituições; pensar nas assimetrias de poder; e pensar sobre o papel da lei. Para o órgão, a governança refere-se ao processo em que atores estatais e não estatais interagem para formular e implementar políticas, baseando-se em um conjunto de regras formais e informais que influenciam e são influenciadas pelo poder (Banco Mundial, 2017).

Próximo a esse período, na década de 1990, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) iniciou as discussões sobre governança pública, criando em 1996 o Comitê de Governança Pública. A organização demonstra, em sua história, uma preocupação recorrente em auxiliar governos a terem melhores resultados, eficiência e eficácia em suas políticas. Para a OCDE, são princípios essenciais: a transparência, a participação da sociedade, a integridade e a *accountability* (Thorstensen; Nogueira, 2020).

Mais recente, em 2023, a OCDE lançou uma versão atualizada e aprovada pelo G20 dos Princípios de Governança Corporativa. Uma dessas atualizações se refere a necessidade de as autoridades públicas adotarem regras funcionais de governança, como por exemplo, medidas que diminuam os conflitos de interesse entre os setores público e privado.

Entende-se que se trata de conflito de interesse quando o agente público (quem ocupa um cargo público, independentemente da posição) utiliza mecanismos, recursos e ações públicos em benefício de interesses privados, comprometendo o interesse coletivo e o bom funcionamento do serviço público (OCDE, 2023). Busatto (2023) relacionou a governança pública de conflito de interesses ao fazer um levantamento de iniciativas e proposições internacionais e nacionais e ao identificar e analisar as experiências implementadas em 26 capitais dos estados brasileiros. No

estudo, o autor desenvolveu, a partir de contribuições teóricas, uma divisão e explicação das formas de conflitos de interesse.

Busatto (2023) classifica conflito de interesse quanto à vantagem, à percepção e ao momento. No primeiro caso, a classificação considera a espécie de vantagem, ou seja, se o benefício tem natureza patrimonial ou não: “o conflito de interesses será entendido como pecuniário quando houver ganho financeiro envolvido e não pecuniário quando a obtenção de vantagem patrimonial estiver ausente.” (p. 48).

Já a percepção pode ser real, potencial ou aparente. No primeiro caso, é quando o interesse privado já se encontra em colisão com o dever do agente público. Potencial é quando ainda não há conflito, mas que pode acontecer no futuro. Já o aparente é quando pode não existir, ou seja, os fundamentos podem ser vagos e baseados na desconfiança (Busatto, 2023).

Quanto ao momento, o conflito de interesse pode acontecer antes, durante ou depois do exercício do cargo público. O conflito pode acontecer antes quando, por exemplo, o candidato a agente público tenha exercido importantes cargos no setor privado, podendo ocasionar eventual tratamento diferenciado para antigos clientes, empregadores, etc. O conflito gerado durante o exercício da função é o mais comum. Embora a Lei N. 12.813/2013 especifique as hipóteses aplicadas ao Governo Executivo Federal, elas podem ser aplicadas a outras instâncias:

divulgar ou fazer uso de informação privilegiada; exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com quem tenha interesse em decisão do agente público; desempenhar atividade incompatível com as atribuições do cargo; atuar como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados; praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge ou parentes até o terceiro grau; receber presente de quem tenha interesse em decisão, fora dos limites legais; e prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado (Brasil, 2013).

O conflito de interesse chamado de pós-emprego público, surge quando o vínculo termina, porém, esses ex-funcionários podem se valer das informações e das relações adquiridas durante sua atuação no setor público para obter benefícios indevidos em novos empregos (Busatto, 2023).

O autor apresenta ainda sete tipos de conflitos de interesse. A saber: (a) utilização ou desvio de recursos, sejam bens ou serviços, para benefício próprio ou de terceiros; (b) exercício de atividades externas incompatíveis, acontece quando o

funcionário público exerce outras atividades que são incompatíveis com suas responsabilidades ou que podem comprometer o interesse público; (c) uso de informação privilegiada, quando o servidor utiliza informações confidenciais para benefício próprio ou de terceiros; (d) patrocínio de interesses privados, quando um funcionário público usa sua posição para favorecer os interesses de uma empresa, organização ou indivíduo específico; (e) recebimento de presentes e benefícios de pessoas ou empresas que podem ter interesse em decisões do órgão público; (f) nepotismo, caracteriza-se pela contratação de parentes ou amigos para cargos públicos, sem levar em consideração a qualificação profissional; (g) porta giratória (*revolving door*), trata-se do movimento de pessoas entre o setor público e o privado, especialmente quando um ex-funcionário público passa a trabalhar para uma empresa que se beneficiava de suas decisões no governo, ou vice-versa (Busatto, 2023).

Como proposta e conclusão, o autor propõe 30 práticas de governança para municípios brasileiros, com foco na prevenção, identificação e gestão de conflitos de interesse. A lista está dividida entre prevenção, identificação, gestão e transparência. Entre as práticas de **prevenção**, estão: identificar situações de risco; analisar processos e denúncias; criar uma legislação específica que defina as situações de conflito de interesse e os procedimentos para preveni-las, identificá-las, gerenciá-las e puni-las, sem deixar de harmonizar a legislação com as normas já existentes na Lei Orgânica, Estatuto do Servidor Público Municipal e Código de Ética; criar mecanismos de consulta; publicar periodicamente a lista de agentes públicos responsáveis pelas áreas de risco; regulamentar presentes e benefícios; disciplinar a porta giratória; e treinar e conscientizar (Busatto, 2023).

Nas práticas de **identificação** estão: implementar um sistema de declaração de interesses para os agentes públicos, incluindo informações sobre vínculos com o setor privado; criar mecanismos para analisar as declarações de interesse e identificar potenciais conflitos, utilizando softwares e cruzamento de dados; criar canais para receber denúncias sobre conflitos de interesse, garantindo o sigilo e a proteção do denunciante (Busatto, 2023).

Nas práticas de **gestão**, Busatto (2023) sugere criar um fluxo de gestão, adotando medidas corretivas e aplicando sanções aos agentes públicos que infringirem as regras sobre conflito de interesse. Por fim, as práticas de **transparência** completam a lista: publicar a agenda atualizada do prefeito, com

informações sobre os compromissos e participantes; disponibilizar um portal da transparência com informações sobre as medidas adotadas para prevenir e gerir conflitos de interesse; e promover a participação social. Vale destacar que a proposta de Busatto (2023) tem o intuito de servir como guia, mas que está sujeita a adaptação à realidade e às necessidades de cada prefeitura.

Diante desse cenário, em que a governança para prevenção de conflitos de interesse se torna cada vez mais relevante para garantir a integridade e o bom funcionamento das administrações públicas, é necessário direcionar o olhar para os princípios da governança pública, entendendo como uma peça estratégica fundamental na gestão pública.

Dado o crescente interesse no fortalecimento da administração pública, observa-se que no Brasil o conceito de Governança Pública foi impulsionado pela atuação do Tribunal de Contas da União. Em 2013, o Referencial Básico de Governança publicado pela instituição fiscalizadora define a governança no setor público como um conjunto de mecanismos que envolvem liderança, estratégia e controle, aplicados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com o objetivo de conduzir políticas públicas e prestar serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2013).

Em uma proposta de revisar e compilar as contribuições conceituais acerca do termo Governança Pública, Pisa (2014) fez um quadro com definições feitas por pesquisadores e por organizações. Com isso, delimitou e chegou a seguinte significação:

a governança é um modelo de gestão pública no qual interagem diferentes atores: políticos, administradores públicos e representantes da sociedade que buscam alcançar os objetivos conjuntamente definidos, por meio de uma gestão compartilhada e pautada nos princípios da legalidade, ética, integridade, equidade, transparência e prestação de contas (accountability) (Pisa, 2014, p. 120).

Um marco na implantação da Governança Pública no Brasil aconteceu com a publicação do decreto nº 9.203, de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O dispositivo legal segue a mesma compreensão do conceito do TCU para definição dos princípios. No ano seguinte à publicação do decreto, foi lançado o Guia da Política de Governança Pública (Brasil, 2018), que ao longo das 88 páginas traz definições sobre o conceito

de governança e explica cada um dos seis princípios e diretrizes da governança pública. Entretanto, o documento mais recente é Referencial Básico de Governança, de 2020, no qual aborda sete princípios conforme apresentado no quadro 1.

Quadro 1 - Princípios da governança pública.

| Princípio | Compreensão |
|--------------------------------|--|
| Capacidade de resposta | Refere à capacidade da organização de atender às demandas da sociedade de forma ágil, eficiente e eficaz, adaptando-se às mudanças e buscando soluções inovadoras para os desafios enfrentados. A capacidade de resposta implica ouvir as partes interessadas, compreender suas necessidades e agir de forma proativa para atendê-las. |
| Integridade | Diz respeito ao comportamento ético e responsável dos agentes públicos e da organização como um todo. Significa agir com honestidade, transparência e imparcialidade, colocando o interesse público acima de qualquer interesse particular. A integridade também se manifesta na adesão aos valores, princípios e normas éticas que regem a administração pública. |
| Transparência | Implica em tornar as informações e ações da organização acessíveis ao público, de forma clara, objetiva e tempestiva. A transparência vai além da mera divulgação de informações, exigindo a adoção de mecanismos que facilitem o acesso e a compreensão dos dados, como a publicação de relatórios, a realização de audiências públicas e a disponibilização de informações em plataformas digitais. |
| Equidade e participação | A equidade pressupõe o tratamento justo e igualitário de todos os cidadãos, independentemente de sua condição social, econômica, racial ou de gênero. A participação, por sua vez, significa garantir a participação da sociedade na tomada de decisões, por meio de consultas públicas, conselhos participativos e outros mecanismos que possibilitem o diálogo e a colaboração entre o Estado e a sociedade. |
| Accountability | Se traduz na obrigação da organização de prestar contas de suas ações e resultados aos cidadãos e aos órgãos de controle. Exige a definição clara de responsabilidades, a transparência na gestão dos recursos públicos e a criação de mecanismos de responsabilização para os casos de desvios ou irregularidades. |
| Confiabilidade | Se refere à capacidade da organização de agir de forma previsível e consistente, cumprindo suas promessas e mantendo a coerência entre suas ações e seus objetivos. A confiabilidade implica em construir uma reputação de credibilidade e solidez, demonstrando aos cidadãos que a organização é capaz de gerir os recursos públicos de forma responsável e entregar os resultados esperados. |
| Melhoria regulatória | Busca simplificar e desburocratizar os processos, eliminar normas e procedimentos desnecessários e modernizar a legislação, com o objetivo de tornar a atuação do Estado mais eficiente e menos onerosa para os cidadãos. A melhoria regulatória deve ser orientada por princípios como a transparência, a participação social |

| | |
|--|---|
| | e a análise de impacto regulatório, de forma a garantir que as normas sejam adequadas às necessidades da sociedade e aos objetivos do Estado. |
|--|---|

Fonte: elaborado pela autora a partir das diretrizes do TCU (2020), 2024.

De forma geral, o conceito está ligado às boas práticas da administração pública com o objetivo de "assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade" (Brasil, 2018, p. 16). De acordo com o Guia, no Governo Federal, a implantação da Governança Pública teve pelo menos três motivações: a necessidade de se fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas; a busca por maior coordenação das iniciativas de aprimoramento institucional; e a utilidade de se estabelecer patamares mínimos de governança.

Destaca-se também que, as duas principais publicações relativas à temática no país (o Guia da Política de Governança Pública, do Governo Federal, e o Referencial Básico de Governança, do TCU) são documentos orientativos e "não um inventário fechado de soluções prontas" (Brasil, 2018, p. 32) e isso favorece o uso das diretrizes para órgãos públicos de outros níveis - tais como a administração pública municipal, mas por outro lado, dificulta o entendimento de aplicação prática.

No momento da formulação de uma política de governança, alguns pontos devem ser considerados: (a) definição da natureza da *accountability* no sistema político, ou seja, definição de mecanismos de avaliação do desempenho do governo e responsabilização dos atores oficiais por improbidade; (b) conjunto de procedimentos para que os cidadãos possam saber como as decisões relativas a eles estão sendo tratadas pelo setor público; (c) a política de governança deve promover o estado de direito; (d) a política de governança requer pessoas capacitadas e motivadas, trabalhando pelo interesse público; (e) a política de governança deve criar a capacidade de entrega de programas ao público, usando seus poderes para melhorar as condições dos cidadãos (Brasil, 2018, p. 38).

Interessa fazer uma pausa nas questões relacionadas à governança para esclarecer as diferenças e semelhanças com o conceito de gestão pública. Ao utilizar uma analogia simples, o documento do TCU (Brasil, 2020), explica a dissemelhança dos conceitos aplicados à administração de um condomínio residencial. A gestão, representada pelo síndico, é a função realizadora, encarregada de executar as tarefas, gerenciar os recursos e prestar contas de suas

ações. Já a governança reside nos proprietários, que definem as regras, estabelecem a direção a ser seguida e supervisionam o trabalho do síndico.

No contexto da administração pública, a governança se traduz na capacidade do Estado de definir os objetivos e prioridades, traçar as estratégias para alcançá-los e monitorar o desempenho da máquina pública. Essa função direcionadora cabe aos agentes políticos, órgãos de controle e à própria sociedade, que exerce o papel de principal detentora do poder e dos direitos. A gestão, por sua vez, fica a cargo dos servidores públicos que, em diferentes níveis hierárquicos, implementam as políticas públicas e prestam os serviços à população. A gestão se concentra na eficácia (fazer a coisa certa) e na eficiência (fazer certo, otimizando recursos), enquanto a governança se preocupa com a efetividade (alcançar os resultados desejados) e a economicidade (gerir os recursos de forma responsável).

Figura 2 - Relação entre gestão e governança.

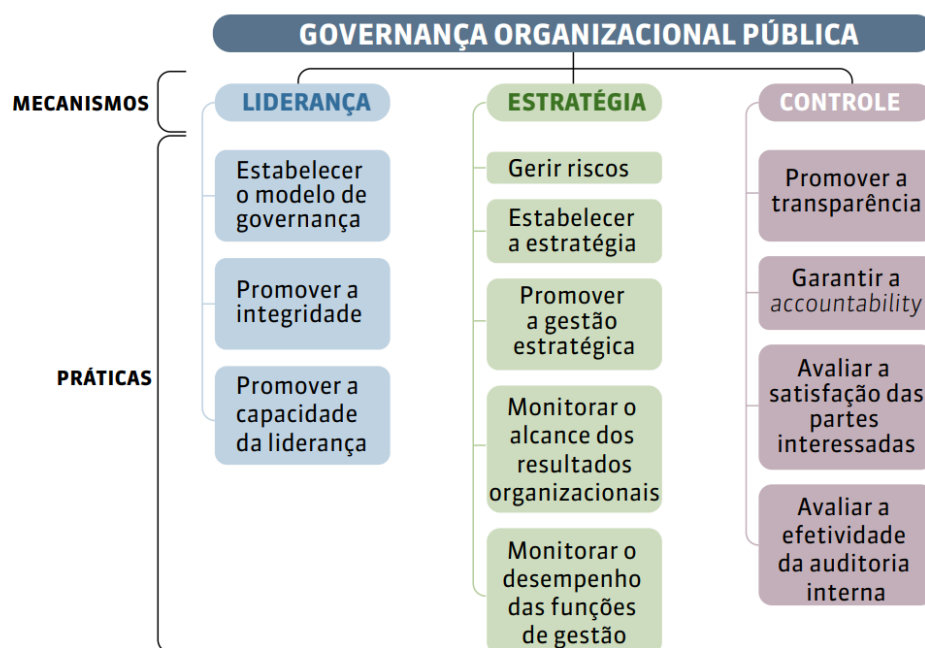


Fonte: Brasil, 2020.

A Figura 2 demonstra essa distinção por meio de um diagrama que separa as funções de governança e gestão, mas também ilustra uma área de sobreposição entre elas. Essa sobreposição indica que, na prática, as duas funções se inter-relacionam e, em alguns casos, podem compartilhar responsabilidades. As diretrizes para o planejamento organizacional vêm da governança, enquanto a execução do planejamento é responsabilidade da gestão. Da mesma forma, o controle da gestão gera informações que alimentam o monitoramento realizado pela governança, permitindo avaliar se as partes interessadas estão sendo atendidas e se há necessidade de correções. A Figura 2 representa essa relação complementar e interdependente entre governança e gestão. A governança define o rumo, a gestão o percorre, e a comunicação entre as duas garante que a organização esteja no caminho certo para alcançar seus objetivos e entregar valor público (Brasil, 2020).

Partindo para a aplicabilidade prática dos princípios da governança, a 3ª edição do documento norteador feito pelo TCU (Brasil, 2020) apresenta 12 práticas, divididas em três mecanismos conforme Figura 3.

Figura 3 - Práticas relacionadas aos mecanismos de governança.



Fonte: Brasil, 2020.

Há particularidades em cada uma destas práticas que refletem diretamente na análise do objeto de estudo (prefeituras de municípios com menos de 20 mil habitantes). Iniciando pelas práticas da liderança (estabelecer o modelo de governança; promover a integridade; promover a capacidade da liderança), destaca-se a necessidade da qualificação e/ou experiência profissional do indivíduo na área em que estiver na posição de líder. É também uma orientação da OCDE que os conhecimentos, habilidades e atitudes da liderança sejam realizados em prol da otimização dos resultados organizacionais. Portanto, sugere-se que a seleção dos dirigentes públicos seja feita de forma transparente e que tenham mérito como base.

O segundo mecanismo - estratégia - tem cinco práticas e, dentro das diretrizes de cada uma delas, algumas dizem respeito diretamente ao processo de comunicação e divulgação de informações. Uma das ações da gestão de riscos

(prática 1) é o estabelecimento de fluxos de comunicação para compartilhar informações e decisões acerca de gestão de riscos interna e externamente. A partir do estabelecimento da estratégia (prática 2), para promover a gestão estratégica (prática 3) há indicações do uso da comunicação, em especial, para difundir a implementação de forma eficaz.

O terceiro mecanismo (controle) tem quatro práticas, sendo duas delas com relação direta às práticas comunicacionais: promover a transparência e garantir a *accountability*.

Os cidadãos devem ter acesso a informações que lhes possibilitem conhecer o que acontece nas organizações e entender o que elas planejam fazer, o que têm realizado de fato e quais resultados têm alcançado, para poderem assim se posicionar a respeito. Além disso, os cidadãos devem estar convencidos de que eventuais desvios do interesse público serão devidamente apurados e tratados (Brasil, 2020, p. 88).

Embora o documento norteador publicado pelo TCU (Brasil, 2020) colabore com a aplicação da boa governança no setor público, é preciso ampliar o debate e refletir sobre medidas em um contexto pragmático, pensando na realidade de cada órgão no momento de implantação da governança. Cavalcanti e Pires (2018) defendem o desenvolvimento de um “metamodelo”, para ir além da prescrição de formatos organizacionais, mas também oferecer ferramentas analíticas reflexivas sobre as mudanças, com foco na qualificação do serviço público.

Corroborando com essa reflexão, Pisa (2014) desenvolveu o IGovP - Índice de Avaliação da Governança Pública, elencando sete parâmetros para análise: transparência; *accountability*; participação; integridade/ética; conformidade legal; equidade; e efetividade. O índice foi aplicado aos estados brasileiros e os resultados da pesquisa fazem parte da dissertação de mestrado apresentada junto ao PPGPGP. Para cada um desses parâmetros foram utilizados indicadores em fontes de pesquisa de dados disponibilizados por entidades como o IBGE (renda média per capita, taxas de participação em conselhos, taxas de analfabetismo, taxas de desemprego e de desenvolvimento humano), taxas de aprovação de contas públicas, entre outros.

Por fim, o TCU publicou em 2021 um documento norteador que estabelece dez passos para aplicação da governança em órgãos públicos. Trata-se de um guia prático para implantação, visando orientar os gestores na busca por uma

administração pública mais eficiente, transparente e responsável, com foco na entrega de resultados para a sociedade (Brasil, 2021).

Os dez passos são: estabelecer o modelo de governança adequado à realidade da organização; liderar com integridade para combater desvios; promover a capacidade da liderança; gerenciar riscos; estabelecer a estratégia e promover a gestão estratégica; monitorar resultados; promover a transparência; garantir a accountability; avaliar a satisfação das partes interessadas; assegurar a efetividade da auditoria interna (Brasil, 2021).

Com as contribuições discutidas até aqui, percebe-se uma ênfase em qualificar o sistema público por meio de políticas que realmente atendam às necessidades de seu público-alvo, embora o processo de disseminação dessas informações ainda seja pouco aprofundado. É justamente nessa interseção entre publicidade, transparência dos processos e cumprimento das legislações de boas práticas que este estudo articula os conceitos de "Governança Pública" e "Comunicação Pública de Estado" expostos na seção a seguir.

2.3 Comunicação Pública de Estado

O uso de espaços publicitários em jornais impressos, por exemplo, é uma forma tangível de observar a comunicação realizada por entidades públicas. Seja em um pequeno município interiorano ou em uma grande metrópole; seja no âmbito do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário ou de outra organização estatal, a comunicação se faz presente e, independentemente de sua profissionalização, integra o dia a dia da administração pública no Brasil, assim como ocorre em qualquer democracia (Bucci, 2016; Canel e Luoma-aho, 2019; Depaula, 2022; Graber, 2003; Weber, 2017; Miola e Maduro, 2023).

Assim, considerando o problema de pesquisa desta tese, “Como alinhar os princípios de governança pública à gestão da comunicação pública, a fim de proporcionar boas práticas que possam ser aplicadas de forma eficaz em prefeituras de municípios com menos de 20 mil habitantes?”, visualiza-se a importância de compreender por meio das contribuições teóricas as definições, princípios e práticas relacionadas à Comunicação Pública de Estado.

Embora na prática o termo “comunicação pública” seja aplicado a diversas práticas, teoricamente o conceito é problematizado pelos estudiosos que se

debruçam sobre a problemática. Além de receber outras denominações mais ou menos equivalentes – comunicação institucional, comunicação estatal, do setor público ou comunicação governamental (Brandão, 2012; Canel e Sanders, 2016; Fairbanks, et al., 2007; Haswani, 2013), o conceito também atravessa a linha tênue entre comunicação política e comunicação de estado (Weber, 2007).

A comunicação exercida por órgãos públicos no Brasil tem sido tema de pesquisas científicas nos últimos 20 anos (Haswani, 2013). Apesar de ser um campo de pesquisa recente, a comunicação pública no Brasil conta com uma base teórica robusta que, embora restrita a grupos específicos, permite novas indagações e abre caminhos para pesquisas futuras. Por conta disso, estudar comunicação pública exige comprometimento na compreensão do seu significado e do seu processo de evolução. De modo geral, a literatura aponta um consenso, identificado em pelo menos cinco pesquisadores da área. Trata-se de ter o cidadão como foco central da comunicação pública (Weber, 2017; Haswani, 2013; Kunsch, 2012; Brandão, 2012; Duarte, 2012).

Iniciando pela ideia de Jorge Duarte (2012), ao qual defende que a comunicação pública não deve apenas garantir o direito à informação, mas também garantir que os cidadãos tenham espaço para expressar as suas opiniões. Para Elizabeth Pazito Brandão (2012), a comunicação pública vai além de uma profissão, sendo uma verdadeira missão: a de informar o cidadão. Margarida M. Krohling Kunsch (2012) destaca a responsabilidade com a informação como um princípio essencial. De forma homologada, Mariângela Furlan Haswani (2013) enfatiza que os órgãos públicos têm o dever de informar os cidadãos sobre questões que garantem seus direitos. Por fim, Maria Helena Weber (2017) argumenta que a comunicação pública é um indicador fundamental da qualidade das democracias.

A relação entre comunicação pública e democracia pode ser desenvolvida ao analisar a trajetória da comunicação em órgãos públicos no Brasil, especialmente no período pós-regime militar (1964-1985) até os dias atuais. Nesse contexto, o conceito de comunicação pública ganhou relevância à medida que a sociedade passou a exigir maior compromisso do Estado em informar. Diferentemente de regimes totalitários, marcados pelo controle da informação, censura e repressão, a democracia valoriza o acesso ao conhecimento, pois sem informação e espaço para o debate crítico, a comunicação pública perde sua essência, cedendo lugar à propaganda destinada a legitimar o poder (Weber, 2017).

Weber (2017) destaca ainda que, o que deveria ser de interesse público, acaba mascarando interesses privados, resultando no favorecimento de certos gestores. Embora a autora considere o binômio de fácil compreensão, ela acredita que distorcer esse conceito contribui para a falta de entendimento sobre o papel dos públicos e da sociedade na formulação de políticas públicas.

Para Elizabeth Pazito Brandão (2012), o principal desafio reside na definição do próprio conceito de comunicação pública, pois, segundo ela, é possível identificar pelo menos cinco áreas de conhecimento e práticas profissionais que utilizam esse termo: (a) comunicação organizacional, (b) comunicação científica, (c) comunicação do Estado e/ou governamental, (d) comunicação política e (e) comunicação da sociedade civil organizada.

Quando entendida como comunicação do Estado e/ou governamental, a comunicação pública tem a responsabilidade de estabelecer um fluxo informativo com seus cidadãos. Nesse contexto, a comunicação realizada pelos governos deve buscar despertar o sentimento cívico, informar e prestar contas, motivar e educar, promover e proteger a cidadania, além de convocar os cidadãos ao cumprimento de seus deveres (Brandão, 2012).

A partir desse cenário, é possível identificar um ponto comum de entendimento: “aquele que diz respeito a 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, 2012, p. 9). Assim como organizações privadas passaram a se preocupar com imagem pública, responsabilidade social, prestação de contas e transparência, por exemplo, o Estado começou a entender a comunicação como parte do processo de restauração da democracia.

Kunsch (2012) adverte para o fato de que as “instituições públicas deveriam ter mais responsabilidade” com a comunicação e exalta ainda que alguns princípios são fundamentais para guiar as práticas comunicacionais em um órgão público. Um deles é o princípio da interação, ou seja, a instituição pública deve ser concebida como instituição aberta, ouvindo e dialogando com a sociedade. “Ela precisa atuar como um órgão que extrapola os muros da burocracia para chegar ao cidadão comum” (Kunsch, 2012, p. 16).

A autora prefere usar o termo “comunicação pública estatal” e defende que estratégias e ações comunicacionais no setor público estão condicionadas a

existência de uma “política global de comunicação”, bem como da prática da comunicação integrada, que utilize de forma eficiente as subáreas da comunicação social: jornalismo, relações públicas e publicidade e propaganda (Kunsch, 2012).

Para a autora, as relações públicas desempenham um papel fundamental na comunicação pública, pois suas bases teóricas e técnicas possibilitam o relacionamento estratégico com instituições públicas, empresas privadas e organizações do terceiro setor, favorecendo ações direcionadas aos públicos específicos ou atores sociais envolvidos no processo comunicativo (Kunsch, 2012). Em uma obra anterior, ela já criticava a falta de reconhecimento adequado dessa área, apontando que o poder público subestima o potencial das relações públicas, priorizando a propaganda e a assessoria de imprensa, em vez de realizar ações comunicativas proativas e voltadas para o desenvolvimento integral da sociedade (Kunsch, 2007).

Embora frequentemente usados em conjunto, publicidade e propaganda possuem diferenças importantes. A publicidade visa divulgar informações e serviços com foco em informar e persuadir, geralmente associada a interesses comerciais. A propaganda, por sua vez, busca promover ideologias e influenciar crenças. No setor público, a publicidade destina-se à prestação de contas e à informação cidadã sobre direitos e serviços, enquanto a propaganda, ao promover valores ou ideologias, exige cuidado para evitar viés partidário ou favorecimento de grupos específicos. “Acredito que a publicidade governamental deva ter como princípio fundamental o caráter de interesse e de utilidade pública, e não a ênfase nas glórias e conquistas dos fazeres de um governo” (Kunsch, 2012, p. 26).

Koçouski (2012) trabalha na construção de um conceito de comunicação pública por meio de leituras de autores estrangeiros, considerados referências na área, como o francês Pierre Zémor, o colombiano Juan Camilo Jaramillo López e o italiano Paolo Mancini.

Para Zémor (2009), autor de “La communication publique”, a comunicação pública deve ter as mesmas finalidades das instituições às quais fazem parte, tais como informar, escutar, assegurar a relação social e acompanhar as mudanças de comportamento e das organizações sociais. O autor faz uma crítica também ao fato de que, quase que na totalidade dos casos, utiliza-se a metáfora do mercado privado, tratando o cidadão como cliente, quando que, para ele o desafio está em acionar o receptor, “o lado do cidadão-receptor” (Koçouski, 2012, p.43).

Seguindo essa linha, Zémor ainda diferencia a comunicação pública da comunicação política: “A prática do Estado de Direito requer uma separação entre a comunicação relacionada à conquista do poder e a comunicação relativa ao exercício do poder” (Koçouski, 2012, p.44). O autor é responsável por um importante documento intitulado de “Carta de Deontologia da Comunicação Pública”, publicado em 1989 pela Federação Europeia, responsável pela promoção de um Encontro das Comunicações Públicas.

A carta descreve sete princípios, que podem ser sintetizados da seguinte forma: (1) as mensagens devem ser expressas considerando o interesse público; (2) os profissionais que atuam na comunicação pública respondem às autoridades e aos cidadãos; (3) o público-alvo deve ser o cidadão, sem restrição; (4) deve haver prestação de contas de tudo o que for de interesse público; (5) difundir decisões públicas e garantir o acesso a tais informações; (6) fomentar a explicação e reduzir incompreensões perante os cidadãos; (7) permitir o diálogo e a manifestação dos cidadãos (Zémor, 2009).

Do colombiano López, Koçouski (2012) traz o pensamento de que a comunicação pública surge da relação entre a comunicação e a política, levando em conta que o público é aquilo que é de todos e a política é tida como a arte de construir consensos. Para López, a comunicação pública engloba cinco dimensões: (a) política, relaciona-se a bens públicos e propostas políticas; (b) mediática, gestão da informação pública e criação da agenda pública; (c) estatal, é a que mais se destaca na relação entre governo e sociedade; (d) organizacional, onde há benefícios de interesse coletivo; (e) da vida social, interações comunicativas espontâneas de grupos ou movimentos (Koçouski, 2012). O autor separa, ainda, a comunicação em níveis a partir da linha da participação. São eles:

a) **informação**: compreende a capacidade de informar e a necessidade de ser informado, tendo por instrumento básico a notícia; b) **consulta**: corresponde à ideia de consultar e de ser consultado por meio de entrevistas, pesquisas, grupos específicos, mesas de consulta e sondagens de opinião; c) **deliberação**: consiste na capacidade de deliberar e na disposição em reconhecer os argumentos do outro em ambientes como foros, painéis locais de debate público e discussões em grupo; d) **consenso**: fundamenta-se na disposição de apresentar e negociar os próprios interesses em mesas de negociação ou debate, e; e) **corresponsabilidade**, que é a capacidade de assumir compromissos de forma corresponsável, mediante uma gestão compartilhada (López et al., 2004, p.44 *apud* Koçouski, 2012).

O italiano Mancini corrobora com a ideia de que a conceptualização do termo comunicação pública caminha ao lado da democracia. Para ele, a publicidade - ou seja, a divulgação de assuntos de interesse público - não pode ser assegurada somente pela informação jornalística, como no passado. O autor traz para o debate a importância do público (cidadãos) tomarem consciência de que o acesso à informação é um direito garantido.

Para Mancini, a comunicação pública está atrelada a três dimensões: (a) promotores ou emissores, que são as instituições públicas ou que executam algum serviço de caráter público; (b) finalidade, que não pode ter em nenhum momento caráter privado ou que gere lucro; (c) objetivo, definido como negócios de interesse geral (Koçouski, 2012). Este autor é categórico em colocar o cidadão no centro do debate sobre comunicação pública.

A partir da releitura desses autores estrangeiros, Koçouski (2012) chega a seguinte definição de comunicação pública:

Comunicação pública é uma estratégia ou ação comunicativa que acontece quando o olhar é direcionado ao interesse público, a partir da responsabilidade que o agente tem (ou assume) de reconhecer e atender o direito dos cidadãos à informação e participação em assuntos relevantes à condição humana ou vida em sociedade. Ela tem como objetivos promover a cidadania e mobilizar o debate de questões afetas à coletividade, buscando alcançar, em estágios mais avançados, negociações e consensos (Koçouski, 2012, p.54).

Eugênio Bucci (2015) também faz uma releitura de autores estrangeiros e nacionais, descrevendo a comunicação pública da seguinte forma:

A comunicação pública se compõe de ações afirmativas, 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).

Canel e Sanders (2016) denominam a prática e estudo da comunicação dirigidas a um determinado público na busca por objetivos políticos e cívicos de Comunicação Governamental. Na definição, os autores a colocam como multifacetada e que se comunica com vários públicos: cidadãos, funcionários

públicos, usuários de serviços, associações comerciais, sindicatos, grupos minoritários, partidos políticos e órgãos reguladores.

As autoras colaboram com o debate informando que, em países como Reino Unido e Austrália, a gestão da comunicação pública é estratégica, planejada e deve ser realizada por funcionários públicos, isentos de questões partidárias. Já na França, Espanha e Polônia, deve ser planejada e rotineira, permitindo processos de comunicação. Por fim, as autoras destacam que é preciso avançar nas pesquisas da área, principalmente, no que se refere a definição do entendimento sobre profissionalismo e profissionalização governamental (Canel e Sanders, 2016).

De fato, as contribuições apresentadas até aqui dão conta de que há distinções na significância do conceito “Comunicação Pública”. Entretanto, este estudo ancora-se no conceito de Comunicação Pública de Estado, conforme defendem Marques e Miola (2024). Embora os autores se utilizem de três dimensões para conceitualizar CPE - os agentes, os conteúdos, e os canais - a definição de proposta se baseia em pelo menos três requisitos: (1) ser promovida por órgãos públicos, excluindo, neste caso, empresas privadas por considerar que não utilizam mecanismos de controle das estatais; (2) promover conteúdo de interesse público, divulgando e dialogando para a construção de uma sociedade mais democrática e participativa; (3) utilizar canais de comunicação selecionados com base em princípios republicanos de eficácia, eficiência e transparência.

A associação desses três requisitos é o que sustenta o conceito de Comunicação Pública de Estado, que, por sua vez, desdobra-se em duas dimensões. A primeira, normativo-democrática, cuja motivação é promover a participação, a transparência, a responsabilização dos representantes políticos e demais agentes do Estado e o acesso a direitos sociais na forma de serviços, contribuindo para a governança; a segunda dimensão, de caráter institucional, volta-se para a cidadania apelando para a construção de laços sociais, estimulando ações solidárias e fomentando a confiança nas instituições e na democracia (Marques, Miola, 2024, p. 29).

A partir da definição dos autores, a Comunicação Pública de Estado surge como um pilar essencial para o fortalecimento democrático, alinhando-se aos princípios de governança pública. Essa abordagem não se limita a informar, mas busca envolver o cidadão em um diálogo ativo e responsável com o Estado, promovendo transparência e confiança. Na sequência, ao abordar a gestão da comunicação, este estudo explora como as práticas comunicativas podem ser

planejadas e operacionalizadas para atender às demandas desse modelo, contribuindo para que a CPE alcance seus objetivos de maneira eficaz e integrada.

2.3.1 Gestão da Comunicação Pública de Estado em prefeituras

Após a discussão sobre o conceito de Comunicação Pública de Estado, este tópico visa diferenciar as atividades práticas que envolvem a execução da comunicação em órgãos públicos. A partir da literatura sobre o tema, identificam-se pelo menos quatro dimensões centrais para analisar e refletir sobre a comunicação na administração pública: (a) atividades práticas e suas respectivas áreas; (b) público de interesse, seja ele amplo ou segmentado; (c) ferramentas e plataformas utilizadas para divulgar informações; e (d) a função pragmática e/ou o objetivo das ações comunicativas.

Na prática, os serviços oferecidos pelo setor de comunicação de um órgão público podem se materializar de diversas formas, incluindo: (1) produção e publicação de conteúdos em redes sociais, como textos, fotos, vídeos e artes gráficas; (2) criação de conteúdo para o site institucional; (3) elaboração de *releases* para a imprensa; (4) desenvolvimento de campanhas publicitárias e peças gráficas diversas; (5) criação de identidade visual para os espaços de administração pública; (6) organização e realização de eventos públicos; entre outros.

Essas atividades são realizadas de acordo com o perfil do público-alvo com o qual o órgão público se comunica. Exemplos desses públicos incluem: (1) servidores públicos, sejam eles efetivos, contratados ou comissionados; (2) fornecedores de serviços; (3) comunidades específicas ou sociedade em geral; e (4) imprensa.

As informações são distribuídas para esses interessados por meio de diversas ferramentas digitais e tradicionais, tais como: (1) site institucional; (2) redes sociais, incluindo Facebook, Instagram, X (antigo Twitter), YouTube e WhatsApp; (3) campanhas publicitárias em meios diversos como online, televisão, rádio, outdoors, panfletos e carros de som; e (4) mídia espontânea, com cobertura na imprensa por meio de programas televisivos, rádio ou portais de notícias na internet.

Essas atividades direcionadas a públicos específicos e realizadas por meio de diferentes ferramentas têm objetivos que, embora variem conforme a estrutura de cada órgão, possuem características comuns. No entanto, ao contrário das práticas já mencionadas, que carecem de pesquisas científicas, as características e funções

da Comunicação Pública de Estado encontram suporte teórico tanto na literatura brasileira quanto na estrangeira (Duarte, 2012; Stromback e Kiouisis, 2011; Weber et al., 2017; Marques e Miola, 2024).

Koçouski (2012) propõe que a comunicação pública compreende três áreas principais de atuação: o jornalismo, as relações públicas e a publicidade e propaganda, sendo que o jornalismo, segundo a autora, é uma área mais alinhada à promoção da democracia. Essa defesa se fundamenta no momento em que parte do material produzido por setores de comunicação de órgãos públicos é classificado como material noticioso. Refere-se a dar visibilidade ao que o poder público realiza tendo como norte a construção de uma notícia para veiculação em ferramentas próprias, tais como sites institucionais e redes sociais, e também, por meio do relacionamento com a imprensa, como o envio de *releases*.

Os profissionais que detêm conhecimento geral e específico para produção e disseminação de informações são os jornalistas. De acordo com o Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros: “a produção e a divulgação da informação devem se pautar pela veracidade dos fatos e ter por finalidade o interesse público” (FENAJ, 2007). Partindo dessa premissa – por vezes criticada (Gomes, 2009; Marques et al., 2014) –, entende-se também que o jornalista, na prática profissional do cotidiano, utiliza critérios para definir a relevância de um fato ou para identificar uma notícia, são os critérios de noticiabilidade ou valores-notícias, por muitas vezes tidos conceitos sinônimos, amplamente discutidos na academia (Silva, 2005).

Silva (2005) fez um significativo levantamento de autores clássicos do jornalismo, tais como Mauro Wolf, Nelson Traquina, Michael Kunczik, Manuel Carlos Chaparro, Mário Erbolato e Nilson Lage sobre as teorias propostas por eles para entender como as notícias são como são, quais os critérios de noticiabilidade escolhidos e os valores-notícias utilizados quando os fatos viram notícias (Silva, 2005).

O estudo culminou em uma lista com 11 macro-valores-notícias, sendo que cada um deles tem outros micro-valores-notícias. São eles: (1) Impacto: número de pessoas envolvidas (no fato); número de pessoas afetadas (pelo fato); grandes quantias (dinheiro); (2) Proeminência: notoriedade; celebridade; posição hierárquica; elite (indivíduo, instituição, país); sucesso/herói; (3) Conflito: guerra; rivalidade; disputa; briga; greve; reivindicação; (4) Entretenimento/curiosidade: aventura; divertimento; esporte; comemoração; (5) Polêmica: controvérsia, escândalo; (6)

Conhecimento/cultura: descobertas; invenções; pesquisas; progresso; atividades e valores culturais; religião; (7) Raridade: incomum; original; inusitado; (8) Proximidade: geográfica; cultural; (9) Governo: interesse nacional; decisões e medidas; inaugurações; eleições; viagens; pronunciamentos; (10) Tragédia/drama: catástrofe; acidente; risco de morte e morte; violência/crime; suspense; emoção; interesse humano; (11) Justiça: julgamentos; denúncias investigações; apreensões; decisões judiciais; crimes. Originalmente em forma de tabela, esses valores-notícias propostos tem a intenção de servir de base metodológica para investigação de notícias.

Outra forma de identificar e fundamentar a informação jornalística é proposta por Kunsch (2012). Como já citado anteriormente, ela classifica o jornalismo como uma subárea da comunicação pública e defende que a informação jornalística deve seguir seis valores:

A informação jornalística deve ser fundamentada e guiada pelos seguintes valores: “ouvir” a sociedade – ser sensível às demandas sociais e políticas; verdade – ser transparente, pois os receptores precisam ser respeitados e os fatos publicados/divulgados podem ser objeto de verificação, análise e comentários; rapidez – atender às demandas sociais com a maior presteza possível; sinceridade – elucidar fatos que merecem esclarecimento dos diversos segmentos (cidadão, entidades, sociedade civil, opinião pública, imprensa etc.); cordialidade – uma marca que deve guiar as relações entre fontes governamentais e a mídia; e credibilidade – a confiança na fonte é algo imprescindível (Kunsch, 2012, p. 25).

Corroborando com as atividades descritas anteriormente, em uma pesquisa empírica sobre o trabalho da assessoria de imprensa das prefeituras dos cinco maiores municípios do interior do Paraná (Cascavel, Foz do Iguaçu, Londrina, Maringá e Ponta Grossa), Lara (2017) elencou seis características presentes na produção informativa de órgãos públicos e que, em muitos casos, se aproximam da publicidade e propaganda. São elas: a) presença de falas de autoridades; b) falta de informação; c) falta de linguagem jornalística; d) uso de adjetivos; e) generalizações; e f) previsões inconsistentes. De forma geral, o autor concluiu que o material analisado tinha como tendência valorizar personagens (agentes públicos) e não o fato em si.

Ao reivindicar o jornalismo no contexto da comunicação pública, passamos a entendê-la como ação comunicativa que se dá ao direcionar o foco ao interesse público - com a consciência de uma responsabilidade, por parte dos produtores de conteúdo, de que o cidadão tem o direito de ser

informado, de praticar e poder atuar ativamente da vida em sociedade. Promover a cidadania e mobilizar o debate relacionado à coisa pública são alguns dos objetivos se olharmos para a comunicação de caráter público, sobretudo das instituições públicas, como prefeituras, assembleias legislativas ou câmaras municipais. (Lara, 2017, p. 119).

De maneira geral, o produto jornalístico produzido por um órgão deve seguir duas direções principais. Por um lado, deve atender aos princípios da Comunicação Pública de Estado, assegurando ao cidadão o direito à informação, transparência, prestação de contas e divulgação dos atos públicos. Por outro lado, deve se alinhar aos princípios do jornalismo, observando os deveres profissionais e éticos da profissão, os critérios de noticiabilidade e o cumprimento das normas de escrita jornalística (Maduro, 2020).

Entretanto, o jornalismo praticado em órgãos públicos não possui normas pré-determinadas que orientem a atividade. Situação que deixa espaço aberto para conflito de interesses, como visibilidade política (Lessa, 2017). Neste caso, acionamos o conceito de “paradoxo da visibilidade estratégica” (Weber, 2016) para explicar que se de um lado a comunicação pública é um indicador da qualidade da democracia, por outro, ela precisa prestar contas e acionar os dispositivos de visibilidade pública.

Nesse cenário, o que a autora chama de jornalismo institucional - a prática de produção de notícias em um órgão público - tem a função de evidenciar o posicionamento da instituição sobre determinado assunto, bem como traduzir questões inerentes ao público e a sociedade. “Nas notícias está registrado o que a instituição escolhe dizer de si e dos seus feitos para ser publicizado em seu site e também como sugestão de pauta para a imprensa.” (Weber, 2016, p. 3).

No que diz respeito às normas jornalísticas, a prática se utiliza também de ferramentas do jornalismo praticado fora da instância pública. Entre elas está a ética profissional, conduta prevista no Código de Ética dos Jornalistas (FENAJ, 2007). No artigo 7º do documento, está clara a necessidade de manter o compromisso com a verdade dos fatos, bem como pautar o trabalho pela precisa apuração dos acontecimentos e sua correta divulgação. De acordo com o documento também é dever do jornalista prezar pelo interesse público. Sendo esse um importante valor-notícia.

Em uma pesquisa que teve como objetivo traçar o perfil do comunicador público brasileiro, Machado e Moreira (2005) constataram que o jornalismo exercido

em órgãos públicos nem sempre pode ser chamado de jornalismo porque enfrenta duas nuances: a) a falta de iniciativa de produção e divulgação de conteúdo negativo para a imagem da instituição em que trabalha; b) baixa diversidade de fontes e assuntos, limitada pelo próprio órgão.

Os dados também indicam que os comunicadores públicos, de modo geral, identificam-se com o interesse público e demonstram preocupação em cumprir seu papel na promoção do direito dos cidadãos à informação. O maior ou menor grau dessa identificação depende das dificuldades que cada organização oferece. No geral, porém, não resta dúvida de que o Estado permite excessivas pressões sobre o trabalho desses profissionais, retirando-lhes grande parte da autonomia. Outro tipo de dificuldade são as causadas pela mídia - ainda a principal forma de acesso dos cidadãos às informações públicas. Sem esforço de ambos os lados, não há como suprir adequadamente o direito à informação (Machado e Moreira, 2005, p. 123).

Apesar desse cenário, as autoras são otimistas em relação ao futuro do jornalismo praticado pelo que elas denominam jornalistas públicos. E um dos motivos é a aceitação em utilizar mecanismos próprios do jornalismo, como os critérios de noticiabilidade, já que interesse público é um importante valor-notícia. (Machado e Moreira, 2005).

Mick (2021), traz o conceito de *accountability* (prestação de contas na tradução literal) para o debate acerca do papel do jornalista que atua em um órgão público. A pesquisa foi realizada a partir de revisão bibliográfica, entrevistas em profundidade com 10 jornalistas que atuam no Governo Federal e dois estudos de casos. Com o objetivo de responder a pergunta “como a promoção da sinergia na atuação dos jornalistas que atuam na comunicação pública do Executivo pode aprimorar a governança do trabalho jornalístico e a *accountability* no Brasil?” (Mick, 2021, p.71), o pesquisador trouxe à luz o fato de que, são os jornalistas os responsáveis por grande parte da informação produzida pelo Poder Executivo.

Ao atender demandas dos veículos de comunicação, distribuir conteúdo para as mídias ou ao alimentar os canais próprios de divulgação de cada unidade ou do governo, cooperar com profissionais de outras áreas, os jornalistas efetivam o trabalho cotidiano de prestação de contas (Mick, 2021, p.71).

Embora a prática jornalística exercida por um profissional em uma organização, seja ela pública ou privada, é convencionalmente chamada de assessoria de imprensa e/ou comunicação, não há legislações que regulam a prática

no setor público. A Assessoria de Imprensa (AI) é uma atividade que pode ser definida a partir do estreitamento das relações entre a mídia de uma forma ampla e a organização para qual o assessor trabalha.

A matéria-prima do trabalho da AI é a informação com caráter noticioso ao qual o assessorado detém e que será repassado à mídia como sugestão de pauta, por exemplo. A partir desse entendimento é possível visualizar as ferramentas utilizadas pela AI para execução do trabalho: (a) *mailing-list* atualizado, ou seja, uma lista com contatos de veículos, jornalistas e outros profissionais que possuem canais de comunicação para possível divulgação; (b) *press-release*, texto informativo escrito em estilo noticioso e enviado ao *mailing-list*; (c) *clipping*, procedimento utilizado para monitorar e registrar os materiais enviados à imprensa.

Das ferramentas da AI, destaca-se o *press-release*, escrito seguindo critérios jornalísticos e que deve prezar pela qualidade, “embora não tenha a pretensão de ser aproveitado na íntegra como texto pronto” (Ferraretto, 2009, p. 59). Os autores explicam que há pelo menos onze tipos diferentes de *releases*, sendo eles: (1) padrão, quando o texto destaca os itens “quem” e o “o quê” do lide jornalístico; (2) de opinião, quando o assessorado expressa opinião; (3) dirigido, quando o texto leva em conta particularidade de determinado veículo - pode ser chamado de exclusivo também; (4) especial, texto rico em detalhes e normalmente feito sob pedido de algum veículo; (5) artigo, texto opinativo redigido pelo assessor, mas com ideias do assessorado; (6 e 7) rádio e televisão, texto produzido a partir das técnicas próprias dos veículos; (8) convocação, usado para detalhar como será a cobertura de eventos e feito em formato de carta ou ofício; (9) cobertura, produzido e distribuído durante e pós-evento aos veículos que não puderam participar; (10) nota oficial, texto que emite um posicionamento; (11) comunicado, usado para informações simples. No que se refere aos gêneros, os tipos de *releases* citados acima podem ser divididos em: (a) informativo; (b) opinativo; (c) interpretativo (Ferraretto, 2009).

Na visão do assessorado, o trabalho da AI pode ser mensurado, muitas vezes, pela quantidade de aproveitamento (publicação) dos *releases* produzidos. Isso significa dizer a medida em que se torna pauta para reportagens jornalísticas ou quando o texto é publicado integral ou parcialmente. Sendo assim, o texto precisa ser redigido seguindo normas rígidas de respeito à língua portuguesa, bem como as diretrizes jornalísticas de produção de notícias.

Com a proposta de enquadrar o jornalismo praticado em uma instituição no conceito de AI, a tese de doutorado de Aline Louize Deliberali Rosso (2017), também traz importante reflexão quando coloca a AI como subcampo dentro do campo jornalístico brasileiro. O trabalho teve como objeto de estudo os jornalistas que atuam em assessorias da Assembleia Legislativa de Santa Catarina e culminou na conclusão de que tais profissionais compartilham códigos e valores do campo jornalístico. Para Rosso (2017), o “compartilhamento de alguns ideais tidos como fundamentais para o campo é outra forma de os assessores de imprensa legitimarem o seu lugar como agentes do jornalismo” (p. 277).

Nesta perspectiva, o jornalismo, seja ele praticado por ente público ou privado, tem a missão de prover a sociedade de informação que interesse a todos. Compreende-se, portanto, que um portal de notícias poder executivo tem o duplo dever de contemplar o interesse público não só por emanar da esfera estatal, mas por se propor à atividade jornalística, ou seja, à produção de notícias (Lessa, 2017, p.35).

A execução dessas atividades práticas da comunicação, passam, ou deveriam passar, por um processo que envolve reflexão, cumprimento a dispositivos legais, bem como por orientações gerais de órgãos competentes. Esse processo resulta em uma Política de Comunicação, importante ferramenta na gestão da comunicação organizacional.

Apesar de possuir características próprias, tal como uma metodologia de criação (contratação de um consultor externo à organização e de auditorias de imagem e de comunicação), Bueno (2009), explica ainda que muitas vezes a Política de Comunicação é confundida com o Plano de Comunicação e, por isso, acaba não sendo valorizada, uma vez que não se esgota nos detalhes.

Enquanto o Plano de Comunicação busca detalhar as estratégias específicas para se alcançar um objetivo, a política estabelece um conjunto de orientações ou diretrizes gerais que irão pautar a relação da organização com seus públicos estratégicos.

Pode-se, simplificadaamente, definir Política de Comunicação como um processo articulado de definição de valores, objetivos, diretrizes, normas e estruturas, que tem como finalidade orientar o desenvolvimento de ações, estratégias e produtos de comunicação para uma organização tendo em vista o seu relacionamento com os diversos públicos de interesse. É fundamental que a Política de Comunicação esteja consolidada em um documento-síntese, que seja de conhecimento de todos os escalões da organização e mesmo dos públicos externos, e que possa constituir-se em

referência obrigatória para o trabalho de comunicação. A Política de Comunicação expressa mais do que uma simples intenção, ela tem a ver com o compromisso que a organização assume no sentido de promover o melhor relacionamento possível com os seus “stakeholders” (Bueno, 2009, p. 310).

A Política de Comunicação começou a ser usada no início dos anos 2000 como uma facilitadora na aplicação da comunicação organizacional (Beltrame, 2014). Na prática, esse documento deve conter, também, estratégias para que a instituição saia do empirismo e trabalhe com práticas institucionalizadas (Duarte e Monteiro, 2009).

A criação de uma Política de Comunicação deve seguir pelo menos cinco passos de acordo com Bueno (2009): (1) fixação de conceitos, objetivos, valores e princípios, que expressam a cultura da organização; (2) lista dos públicos da organização, assim como os perfis, grau de interação e o nível de importância; (3) diagnóstico da situação atual da comunicação interna e externa; (4) elaboração do documento-síntese para reunir as informações, conceitos, valores, diretrizes gerais e específicas, com indicação de instâncias administrativas responsáveis pela implementação, controle e atualização permanente; (5) criação de um comitê ou comissão para acompanhamento, implantação e atualização da Política de Comunicação.

As contribuições discutidas até aqui mostram que a gestão da comunicação em órgãos públicos, especialmente em prefeituras, envolve atividades práticas de áreas como jornalismo, relações públicas e publicidade e propaganda. No entanto, essas atividades devem sempre respeitar os princípios da comunicação pública, com ênfase na transparência, na prestação de contas e no fortalecimento da democracia por meio do incentivo à participação cidadã. No próximo capítulo, apresenta-se o percurso metodológico desta tese, incluindo a coleta de dados empíricos e os operadores analíticos necessários para compreender como a gestão da comunicação ocorre nas prefeituras de pequenos municípios.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

Este capítulo apresenta, de forma detalhada, o percurso metodológico desta pesquisa. Considerando que o estudo faz parte de um programa de pós-graduação *stricto sensu* de caráter profissional, a pesquisa culminou em um conjunto de produtos técnicos que incluem: e-book “Transformando a Comunicação Pública: Práticas de Governança para Prefeituras de Pequenos Municípios”; podcast “ComunicaGov”; e um kit de materiais editáveis que podem ser utilizados como base para o trabalho desenvolvido pela comunicação.

Para tal propósito, foi necessário construir um percurso em que se buscou solucionar o seguinte problema de pesquisa: Como alinhar os princípios de governança pública à gestão da comunicação pública, a fim de proporcionar boas práticas que possam ser aplicadas de forma eficaz em prefeituras de municípios com menos de 20 mil habitantes?

O caminho iniciou com a construção de um aporte teórico apresentado e discutido no capítulo anterior, bem como com a coleta dos dados para construção do corpus da pesquisa que serão apresentados na sequência. Dessa forma, o capítulo está dividido em: caracterização da pesquisa; amostragem; coleta dos dados; procedimentos analíticos; produto técnico.

3.1 Caracterização da pesquisa

Parte-se do pressuposto que toda pesquisa científica se utiliza de métodos científicos - conjunto de técnicas que permite alcançar um objetivo (Marconi e Lakatos, 2010). Considerando a especificidade de cada pesquisa científica, o pesquisador define e escolhe critérios justificáveis, classificando assim a pesquisa quanto à finalidade, aos objetivos, às formas de abordagem e ao delineamento (Moreira, 2022).

Partindo da definição de cada um desses critérios, é possível classificar a presente pesquisa como sendo de finalidade aplicada. Autores da área da metodologia definem que este tipo de pesquisa busca “enriquecer” o conhecimento a partir das descobertas da pesquisa pura (teorias anteriores), bem como permite adquirir conhecimento para aplicações práticas, tais como resoluções de problemas que ocorrem na realidade social (Gil, 2010; Moreira, 2022). Ao encontro dessa

definição, esta pesquisa busca compreender um fenômeno da comunicação, aplicado à Administração Pública, identificando problemas e contribuindo para a efetiva mudança positiva a partir da proposição de boas práticas. Quanto aos objetivos, o estudo se classifica como exploratório. Esse tipo de pesquisa visa “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com o intuito de formular problemas mais precisos” (Gil, 2010, p. 27).

A característica predominante da abordagem é de cunho qualitativo, embora tenham sido utilizados dados quantitativos na análise e tratamento dos resultados. Atualmente, a pesquisa qualitativa ocupa um lugar de reconhecimento entre as diversas possibilidades de estudo de fenômenos que se dedicam às relações sociais (Winques, 2022). Parte-se do pressuposto que as abordagens qualitativas consideram que a produção do conhecimento acontece na interação entre sujeito e objeto e, ainda, que a relevância está no fato da “pluralização das esferas da vida” (Flick, 2007, p. 17).

Por fim, o delineamento da pesquisa é outro significativo ponto de caracterização do estudo. De acordo com Moreira (2022), o mais importante dessa etapa é a definição dos procedimentos para a coleta dos dados que pode ser dividido em (a) fontes que incluem pesquisa documental e bibliográfica e (b) dados fornecidos por pessoas. De modo geral, o delineamento do presente estudo inclui: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, aplicação de questionário, observação *in loco* com realização de entrevistas em profundidade, e observação e registro de conteúdo publicado no ambiente digital.

Quadro 2 - Categorização da pesquisa.

| | |
|---------------------|--|
| Finalidade | Aplicada |
| Objetivo | Exploratória |
| Abordagem | Qualitativa e quantitativa |
| Delineamento | pesquisa bibliográfica; pesquisa documental; aplicação de questionário; observação <i>in loco</i> ; realização de entrevistas em profundidade; observação e registro de conteúdo publicado no ambiente digital. |

Fonte: elaborado pela autora, 2024.

3.2 Amostragem

Este estudo adota como referência municípios com população de até 20 mil habitantes. Conforme apresentado no primeiro capítulo, o Brasil possui 5.571. Destes, 3.853 possuem menos de 20 mil habitantes, o que corresponde a 69% do total. Dessa forma, considera-se que esses 3.853 municípios formam o universo da pesquisa, ou seja, um conjunto de municípios que possuem determinadas características em comum, no caso, a quantidade de habitantes (Gil, 2010). Contudo, para atender aos objetivos da tese, foi realizado um recorte desse universo, dividindo-os em amostras. Na pesquisa social, as amostras representam um subconjunto com características que permitem a inferência (Gil, 2010).

Ao todo, o estudo trabalhou com três amostras. Essa divisão foi necessária para que os métodos de coleta do *corpus* fossem aplicados de forma eficiente e coerente em cada uma das amostras, como será explicado no item seguinte. As três escolhas amostrais são consideradas não-probabilísticas e por conveniência².

A amostra 1 divide-se em amostra inicial e amostra real. A amostra inicial é composta por 223 municípios de Santa Catarina com menos de 20 mil habitantes. O estado possui um total de 295 municípios, dos quais 75,5% são considerados de pequeno porte (IBGE, 2022).

Tabela 2 - Distribuição populacional nos municípios de Santa Catarina.

| Classe de tamanho | Faixa de população | Quantidade de municípios | Porcentagem |
|-------------------|------------------------------|--------------------------|-------------|
| Pequeno | Até 20 mil hab. | 223 | 75,5% |
| | Entre 20 mil e 50 mil hab. | 40 | 13,5% |
| Médio | Entre 50 mil e 100 mil hab. | 18 | 6,1% |
| | Entre 100 mil e 500 mil hab. | 12 | 4% |
| Grande | Acima de 500 mil hab, | 2 | 0,6% |

Fonte: elaborado pela autora, com dados do Censo 2022.

A escolha dessa amostra é dada a elevada representatividade dos municípios de pequeno porte em Santa Catarina, o que coloca o estado na 10^a posição nacional

² Ressalta-se que as amostras são formadas por municípios do Estado de Santa Catarina e, dessa forma, não têm a pretensão de serem representativas de todo o território brasileiro.

em termos percentuais de municípios pequenos (conforme apresentado na Tabela 1, no capítulo anterior). A proximidade geográfica da pesquisadora também foi um fator relevante para a seleção dos municípios. Após a aplicação do método de coleta de dados, especificado no item a seguir, uma amostra real foi definida, totalizando 98 prefeituras respondentes. Para garantir os requisitos éticos da pesquisa científica, quando necessário, essas prefeituras serão designadas numericamente de 1 a 98 na análise (por exemplo: prefeitura 1, prefeitura 2, etc.).

A amostra 2 incluiu inicialmente três municípios selecionados entre os participantes da amostra 1. No entanto, no decorrer do processo metodológico, uma das administrações municipais optou por não participar, resultando em uma amostra real composta por duas prefeituras. Os municípios da amostra 2 serão identificados como prefeitura A e prefeitura B para análise e discussão dos resultados, preservando sua confidencialidade. A seleção dos municípios sofreu critérios de conveniência, considerando especialmente a proximidade geográfica da pesquisadora, visto que a coleta de dados na amostra 2 exigiu presença física *in loco*.

Por fim, a amostra 3 é formada por três municípios (os mesmos da amostra inicial 2). Essas prefeituras foram selecionadas para aplicação do método de coleta de dados em que observou e registrou conteúdo digital publicado no site próprio. Portanto, justifica-se essa escolha amostral pela necessidade de observação e compreensão prévia do trabalho desenvolvido pela comunicação. Essas prefeituras também são denominadas pelas letras A, B e C, respectivamente.

3.3 Coleta dos dados

A coleta dos dados foi dividida em duas etapas. A primeira delas trata da construção da base teórica que compõe o primeiro capítulo da presente tese. A pesquisa bibliográfica se consolida como uma importante etapa na construção de um arcabouço teórico capaz de sustentar a análise dos resultados empíricos. Além disso, o referencial teórico orientou a elaboração do conjunto de produtos técnicos (e-book, podcast e kit de materiais editáveis) sobre boas práticas de governança aplicadas à comunicação pública. Ainda na primeira etapa, foi realizada uma pesquisa documental, em especial ao arcabouço legal que regulamenta o funcionamento da Comunicação Pública de Estado no Brasil, fornecendo subsídios

tanto para o desenvolvimento do produto técnico quanto para a análise e tratamento dos resultados apresentados no capítulo seguinte.

A segunda etapa caracteriza-se pela coleta dos dados empíricos. Por se tratar de uma pesquisa científica que envolve seres humanos, o projeto foi submetido e passou por aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, com sede em Curitiba/PR. De acordo com o parecer consubstanciado nº 6.563.076, emitido em 7 de dezembro de 2023, a pesquisa foi aprovada e todos os procedimentos seguiram as instruções propostas pelo órgão.

Como parte do processo de reconhecimento e identificação da amostra 1, foi feita uma tabela com informações públicas, contendo nome do município, número de habitantes, endereço do portal oficial, perfis em redes sociais, contatos de e-mail e telefone. O documento, embora tenha sido utilizado meramente como instrumento de consulta no processo metodológico, foi imprescindível para a aplicação do questionário online. A escolha por essa técnica deve-se às inúmeras vantagens, tais como: (a) economia de tempo, já que dispensa a presença do pesquisador no local; (b) liberdade nas respostas, por conta do anonimato; (c) obtenção de respostas que poderiam ser inacessíveis; (d) abrangência de uma área geográfica mais ampla (Gil, 2010; Marconi e Lakatos, 2012).

Para a elaboração do questionário levou-se em conta algumas orientações próprias de metodologia de pesquisas sociais, tais como: iniciar pelas perguntas gerais e avançar para as específicas aos poucos; colocar perguntas pessoais e impessoais alternadas; garantir que não haja ambiguidades nas perguntas; redigir as questões de maneira clara, objetiva e em linguagem acessível ao respondente; não ser muito longo e nem muito curto; não ter perguntas cujas respostas possam ser encontradas de outras formas; deve-se apresentar a pesquisa, bem como observar a estética do questionário (Gil, 2010; Marconi e Lakatos, 2012).

Ainda em relação a formulação do questionário, as perguntas podem ser classificadas quanto à forma: (a) abertas, permitem respostas livres, em linguagem própria, inclusive com opiniões; (b) fechadas, limitadas ou de alternativas fixas de sim ou não; (c) múltipla escolha, quando há uma série de possíveis respostas. Podem ser classificadas quanto ao objetivo: (a) estimação ou avaliação, são aquelas em que o respondente emite um julgamento através de uma escala com graus de intensidade; (b) perguntas de fato, são aquelas concretas, tangíveis; (c) perguntas de ação, referem-se a atitudes ou decisões tomadas pelo respondente; (d) sobre

intenção, buscam averiguar a atitude do respondente em determinadas atitudes; (e) de opinião, são consideradas questões básicas; (h) perguntas-índice, são questões socialmente inaceitáveis, tal como perguntar o salário de um indivíduo (Gil, 2010; Marconi e Lakatos, 2012).

As perguntas do questionário tiveram como ponto de partida o *survey* elaborado pelo projeto “Comunicação Pública: experiências locais”, desenvolvido no âmbito do Grupo de Pesquisa Comunicação, Discurso e Democracia (DISCORD/UTFPR) (Miola, 2020).

A partir desses apontamentos, o questionário (apêndice A e Figura 4) aplicado à amostra 1 foi composto por 26 questões. As perguntas estão divididas em duas seções, sendo a primeira com o objetivo de mapear a forma como a comunicação da prefeitura ao qual o respondente atua é executada, e a segunda com o objetivo de formular um perfil do comunicador público desses municípios, além de se dividirem em abertas, fechadas, múltipla escolha e de avaliação. O quadro 3 resume a temática de cada questão. O questionário foi produzido por meio da plataforma Google Forms - um aplicativo de gerenciamento de pesquisas.

Quadro 3 - Síntese do questionário.

| Perfil da Comunicação Pública | Perfil profissional do comunicador |
|---|---|
| Nome do município | Cargo |
| Existência de órgão/departamento de comunicação | Vínculo |
| Meios e instrumentos utilizados | Tempo de serviço |
| Existência de contratos com empresas terceirizadas | Escolaridade |
| Vínculo dos responsáveis pelas atividades | Área de formação |
| Fatores que influenciam a boa comunicação | Atividades que desempenha |
| Prestação de serviços da Ouvidoria | Nível de liberdade na função |
| Importância das atividades desenvolvidas pela Comunicação | Influência de terceiros nas decisões |
| Importância dos objetivos da comunicação | Discussão/debate com lideranças |
| Manutenção do Portal da Transparência | Gênero |
| Cumprimento da Lei de Acesso à Informação | Idade |

| | |
|--------------------------------------|---|
| Empecilhos que limitam a comunicação | Outros profissionais |
| | Atividades desempenhadas por outros profissionais |
| | Nível de liberdade |

Fonte: elaborado pela autora, 2024.

Figura 4 - Questionário produzido no Google Forms.

The image shows a Google Forms questionnaire. The header is blue with the text 'PESQUISA' and 'MAPEAMENTO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA' in white, followed by 'Municípios catarinenses com menos de 20 mil habitantes'. To the right is a white speech bubble icon with three dots. Below the header, the title 'Comunicação Pública | Prefeituras de SC' is displayed. The main text describes the research, its objectives, data confidentiality, and contact information.

PESQUISA
MAPEAMENTO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA
Municípios catarinenses com menos de 20 mil habitantes

Comunicação Pública | Prefeituras de SC

Esta pesquisa, desenvolvida no **Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná**, tem dois principais objetivos: (1) traçar um perfil da comunicação pública realizada em prefeituras de municípios catarinenses com menos de 20 mil habitantes; (2) traçar o perfil do comunicador público atuante nestas prefeituras.

Os dados serão tratados de forma **anônima** e a identidade dos respondentes permanecerá em sigilo.

Os resultados serão consolidados e auxiliarão na pesquisa de doutoramento da discente Maiara Maduro, orientada pela professora Dra. Edina Miola.

Dúvidas ou informações, contate: maiaramaduro@alunos.utfpr.edu.br.

Fonte: elaborado pela autora, 2024.

O questionário aplicado à amostra 1 resultou em 98 respostas, ou seja, 43,9% das prefeituras do Estado de Santa Catarina com menos de 20 mil habitantes participaram da pesquisa. O número foi conquistado a partir de um protocolo de pesquisa, processo ao qual foram necessárias estratégias de contato mais próximas e diretas com os possíveis respondentes, respeitando as orientações éticas da pesquisa. O Quadro 4 expõe os quatro passos necessários, bem como os períodos, ações e observações da aplicação do questionário.

Quadro 4 - Protocolo da aplicação do questionário.

| Passo | Período | Ação | Observação |
|--------------|-----------------------------------|---|---|
| 1º passo | 12 a 18 de março de 2024. | Envio do convite e apresentação da pesquisa por e-mail (e-mail cadastrado no site oficial da Prefeitura). | Foram disparados 223 e-mails. Nesse período, somente dois e-mails retornaram com o contato do responsável pela comunicação. |
| 2º passo | 13 de maio de 2024. | Contato com a assessoria de comunicação da Fecam ³ para solicitar apoio e contato dos assessores de comunicação das associações de municípios do Estado. | O contato teve retorno positivo. O órgão colaborou fornecendo contatos das 21 associações existentes em SC. |
| 3º passo | 17 de maio a 22 de maio de 2024. | Contato com os assessores de comunicação e/ou secretário executivo de cada uma das 21 associações. | <p>- Mensagem por WhatsApp para 17 (dezessete) associações e ligações telefônicas para quatro entidades solicitando os contatos dos assessores de comunicação dos municípios associados com menos de 20 mil habitantes.</p> <p>- Dessas associações, uma delas não passou os contatos e outra enviou um convite da pesquisa com o contato da pesquisadora para um grupo em que os assessores fazem parte.</p> |
| 4º passo | 20 de maio a 28 de junho de 2024. | Contato direto com os assessores de comunicação e/ou servidor que faz parte da comunicação de todas as prefeituras da amostra 1. | <p>Contato por whatsapp (passados pela associação ou a partir de ligação): 182 municípios.</p> <p>Ligação na prefeitura (para conseguir whatsapp ou e-mail): 121 municípios.</p> <p>E-mails enviados após ligação: 18 municípios.</p> |

Fonte: elaborado pela autora, 2024.

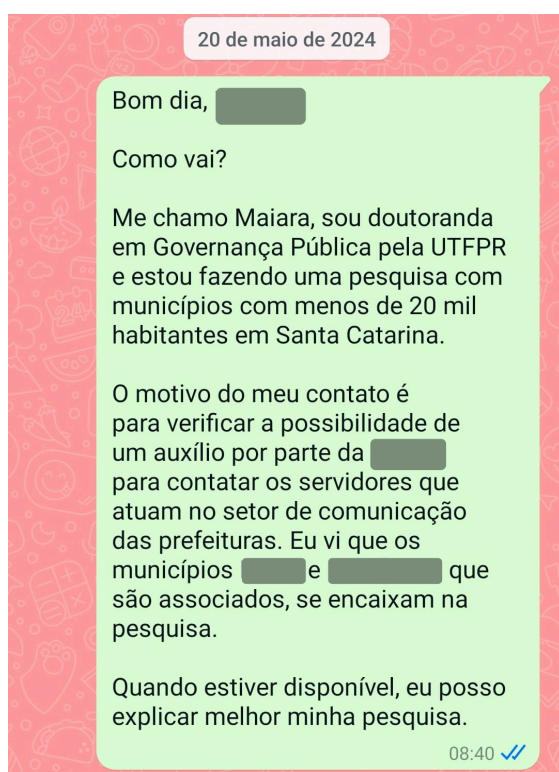
Em um primeiro momento, as prefeituras foram contatadas por e-mail (o teor da mensagem está no Apêndice B). Após baixo retorno, a primeira estratégia tomada foi o contato com a assessoria de comunicação da Federação Catarinense dos Municípios (Fecam), que, após a compreensão sobre a pesquisa, auxiliou com o envio dos contatos dos responsáveis pelas associações de municípios pertencentes

³ Federação de Consórcios, Associações de Municípios e Municípios de Santa Catarina.

à Fecam. A partir da lista de contatos, foram enviadas mensagens de WhatsApp (Figura 5) para 17 entidades e ligação para outras quatro. Dessas associações, 19 retornaram de forma positiva e se colocaram à disposição para auxiliar na pesquisa com o envio dos contatos, seja do responsável pela comunicação da prefeitura associada, seja de outro servidor que pudesse responder ao questionário.

O quarto e último passo da fase de aplicação do questionário resume-se em contatar diretamente o indivíduo apto a responder ao questionamento. Ao todo, no período, que durou um pouco mais de um mês, foram registradas 182 conversas por meio de aplicativo, 121 ligações telefônicas e 18 e-mails (após as ligações). Seguindo as indicações do Comitê de Ética em Pesquisa, antes do envio do questionário, os respondentes concordaram com a pesquisa assinando, eletronicamente, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice C).

Figura 5 - Uma das mensagens enviadas a uma associação de municípios.



Fonte: print elaborado pela autora, 2024

Paralelo a este procedimento, foi realizada a coleta de dados na amostra 2. Conforme exposto anteriormente, a escolha da amostra 2 foi por conveniência, especificamente, por questões logísticas, bem como receptividade demonstrada pela administração pública desses municípios. A primeira visita presencial, para a técnica

de observação *in loco*, aconteceu no período matutino do dia 1º de abril de 2024, com duração de cerca de duas horas. A segunda visita presencial aconteceu no dia 3 de maio de 2024, no período vespertino, com duração de duas horas.

Nessa etapa da coleta de dados, evidenciou-se a técnica da observação, que pode ser classificada em três tipos: (a) simples, quando o pesquisador permanece alheio ao grupo analisado e observa de maneira espontânea; (b) participante, quando o pesquisador “assume, até certo ponto, o papel de membro de um grupo”; (c) sistemática, quando o pesquisador define aspectos para alcançar objetivos pretendidos, preparando um plano de observação (Gil, 2010). Na pesquisa, a observação utilizada foi a simples, uma vez que ela se caracteriza como “espontânea e informal”, mas que ao mesmo tempo se coloca em um plano científico, indo além da “simples constatação dos fatos” (Gil, 2010, p. 104). O objetivo da utilização dessa técnica de coleta de dados foi a busca pela compreensão de como funciona, na prática, o fluxo de comunicação dessas prefeituras. Além do procedimento de observação registrado em um diário de campo para consulta da própria pesquisadora, foi realizada uma entrevista em profundidade com o responsável pelas atividades da comunicação⁴. Nessas prefeituras, um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido próprio para pesquisa com gravação de voz também foi devidamente coletado (Apêndice D).

A entrevista é uma importante ferramenta para coleta de informações e dados do entrevistado. Marconi e Lakatos (2012) elencam pelo menos seis objetivos: averiguação de fatos; determinação das opiniões sobre os fatos; determinação de sentimentos; descoberta de planos de ação; conduta atual ou do passado; motivos conscientes para opiniões, sentimentos, sistemas ou condutas.

A técnica de entrevista aplicada nesta pesquisa foi a individual em profundidade, conforme preconiza Duarte e Barros (2005). A opção por esse tipo de entrevista se deve ao fato de que o entrevistador pode ajustar livremente as perguntas no momento em que a conversa acontece. Os autores defendem ainda que a técnica “permite identificar as diferentes maneiras de perceber e descrever os fenômenos” (Duarte e Barros, 2005, p. 63). As entrevistas em profundidade são realizadas, predominantemente, em pesquisas qualitativas e podem ter questões abertas, sem o uso de um roteiro, ou seja, não-estruturadas. Ou pode ainda ser

⁴ As transcrições estão disponíveis nos apêndices (prefeitura A - Apêndice E; prefeitura B - Apêndice F).

caracterizada como semi-aberta, com questões semi-estruturadas com o apoio de um roteiro. Na presente pesquisa, o segundo tipo, semi-estruturada, foi utilizado na aplicação da técnica.

O roteiro seguiu temas chaves relacionados à comunicação, tais como: fluxo do trabalho da comunicação; o caminho da notícia ou da informação de um modo geral; atribuições gerais do setor ou do servidor; poder de decisão e critérios de escolhas das informações e dos meios de divulgação; o histórico da comunicação na prefeitura analisada; perspectivas de avanço no setor; e desafios cotidianos.

Já a coleta de dados na amostra 3 foi realizada no período de 1º a 31 de agosto de 2023. Esses dados foram coletados anteriormente aos dados das outras duas amostras por se tratar do material produzido por essas prefeituras, fornecendo à pesquisadora subsídio e conhecimento prévio sobre o trabalho desenvolvido pela comunicação. Portanto, na amostra 3, foram observados os portais das prefeituras dos municípios A, B e C, e registradas todas as publicações da aba “notícias”. Esse levantamento resultou em um *corpus* de 65 publicações (Prefeitura A, 19; Prefeitura B, 18; Prefeitura C, 28).

3.4 Procedimentos analíticos

É pertinente retomar o objetivo geral desta pesquisa, que busca analisar as práticas de comunicação pública em municípios de pequeno porte, com base em referenciais teóricos e legais específicos do campo da comunicação e da governança pública. Este objetivo geral se complementa com a elaboração de um conjunto de produtos técnicos orientativos aos indivíduos que atuam nestas organizações.

O *corpus* da pesquisa, formado por respostas do questionário aplicado, entrevistas aprofundadas, observação *in loco* e registro de conteúdo noticioso, foi submetido a um processo analítico original, mas que tem como base as orientações gerais e específicas de pesquisas qualitativas em ciência social (Gil, 2010), bem como contemplou contribuições da Análise de Conteúdo, método difundido por Laurence Bardin (1977). Essa metodologia, especificamente, prevê três fases: (a) pré-análise; (b) exploração do material; (c) tratamento dos resultados, inferências e interpretação (Bardin, 1977). Contudo, neste estudo, essas etapas serão acionadas, mas o foco permanecerá na análise interpretativa dos dados.

Na primeira fase, pré-análise, Bardin (1977) orienta que o pesquisador deve selecionar os documentos que serão analisados, fazer uma leitura flutuante desses materiais, selecionar o corpus da pesquisa, bem como elaborar hipóteses e objetivos. Seguindo essas instruções, nesta pesquisa considera-se como pré-análise o trabalho desenvolvido nos momentos em que o objeto de estudo foi definido, separado nas amostras 1, 2 e 3, bem como na coleta dos dados. Pode-se incluir também a atividade de transcrição das entrevistas, organização dos diários de campo, compilação dos dados fornecidos via formulário e organização dos registros dos conteúdos publicados em ambiente digital.

A segunda etapa da AC trata-se da exploração do material, categorização ou codificação. Neste momento da pesquisa, todos os dados coletados a partir dos métodos de coleta apresentados no item anterior e que formam o *corpus* da pesquisa foram classificados em categorias iniciais. A partir dessas categorias, a pesquisa utilizou como base os mecanismos de governança - discutidos no capítulo teórico - para fazer as inferências, resultando em duas categorias principais, as quais a análise e interpretação dos resultados estão ancoradas: gestão e objetivos da comunicação.

Quadro 5 - Categorização da pesquisa.

| Categoria principal | Mecanismo da Governança | Categorias iniciais |
|--------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------|
| Gestão da comunicação pública | Liderança | Quantidade de profissionais |
| | | Profissionalização |
| | | Vínculo profissional |
| | | Terceirização de serviços |
| | | Desafios do trabalho |
| | | Influência política |
| | Estratégia | Setor responsável |
| | | Recursos disponíveis |
| | | Localização física do setor |
| | | Plataformas de comunicação |
| | | Ferramentas de comunicação |
| | | Atividades práticas de comunicação |

| | | |
|---|----------|-------------------------------------|
| | | Fluxo de trabalho |
| Objetivos da comunicação pública | Controle | Relacionamento com a comunidade |
| | | Relacionamento com a imprensa |
| | | Transparência e prestação de contas |

Fonte: elaborado pela autora, 2024.

Na última etapa, tratamento, inferência e interpretação dos resultados, os dados coletados são analisados a partir das categorias finais à luz das contribuições teóricas abordadas no primeiro capítulo, relacionadas à Governança Pública e Comunicação Pública.

3.5 Produto técnico

Para atender as exigências da pós-graduação *stricto sensu* profissional, a presente tese entrega também um conjunto de produtos técnicos que tem o intuito de proporcionar conhecimento acessível sobre comunicação pública aos profissionais que atuam em prefeituras de municípios com menos de 20 mil habitantes. O produto base trata-se de um e-book (livro digital) intitulado “Transformando a comunicação pública: práticas de governança para prefeituras de pequenos municípios”. O conteúdo está dividido em nove capítulos e, em alguns deles, o conteúdo é complementado por meio do podcast “ComunicaGov”, composto por cinco episódios, descritos adiante. Em algumas partes do livro há também indicações para uma pasta com um kit de materiais editáveis, frequentemente utilizados pela comunicação, disponíveis para *download* e edição.

A escolha de formatos digitais, como o e-book e o podcast, é justificada pela intenção de ampliar o acesso e a usabilidade dos produtos para o público-alvo. O e-book se destaca por sua interatividade e pelo design, que permitem uma experiência de leitura mais envolvente e adaptada ao meio digital. Já o podcast é uma mídia democrática e acessível, caracterizada pela praticidade de consumo, permitindo que o ouvinte absorva o conteúdo enquanto realiza outras atividades. Ambos os formatos dialogam com as demandas contemporâneas por flexibilidade e

acessibilidade na comunicação, potencializando o alcance e a efetividade dos produtos técnicos.

A produção deste conjunto de materiais seguiu uma abordagem prática e orientada à aplicação, com a intenção de servir como uma ferramenta de apoio aos profissionais que enfrentam limitações de recursos, entre outros desafios já abordados no capítulo teórico e que, também, configuram a análise dos resultados. Ao longo do processo de formulação deste produto, foram utilizados princípios de clareza, simplicidade, sem deixar de lado contribuições teóricas e percepções das experiências profissionais da pesquisadora.

O processo de produção do e-book foi estruturado em etapas que englobam: planejamento, criação de conteúdo, design gráfico, revisão e publicação digital. No planejamento, foi levado em conta as principais necessidades dessas prefeituras, principalmente a partir dos resultados da coleta e análise dos dados empíricos.

O e-book é formado por nove capítulos que fazem parte de uma trilha de conhecimento planejada para colaborar com o crescimento e qualificação da comunicação pública em prefeituras de municípios de pequeno porte. Na introdução, são apresentados de forma objetiva os conceitos que formam a base desse livro: comunicação pública, governança pública e municípios de pequeno porte. No capítulo 1, as principais legislações que regem questões relacionadas à prática comunicacional são listadas e explicadas. O segundo capítulo discute o Fluxo da Informação no setor público. O terceiro destaca as competências e habilidades do jornalismo na produção de conteúdo noticioso. O quarto discute a importância da presença nas redes sociais. Na sequência, abordam-se as características estratégicas da área da propaganda. A produção de eventos públicos também entra como peça-chave na comunicação e no relacionamento com os públicos de interesse. O sétimo capítulo aborda a comunicação interna como ferramenta de fortalecimento da imagem institucional. O capítulo oito aborda quatro ferramentas de planejamento para a comunicação: política de comunicação, plano de comunicação, plano de gestão de crise e *media training*. E por fim, o nono encerra a trilha formativa proposta no e-book com formas de monitoramento e mensuração de resultados das atividades de comunicação.

O podcast “ComunicaGov - comunicação pública para pequenos municípios” é composto por cinco episódios e cada um deles aborda uma temática relevante para a comunicação pública de prefeituras de pequenos municípios. O formato dos

episódios é composto por uma abertura com apresentação sobre a temática, contextualizando a importância do tema dentro da comunicação de uma prefeitura de pequeno porte; seguido de uma entrevista com uma fonte especialista no assunto tratado; e um guia de boas práticas. Cada episódio tem duração média de em média 40 minutos.

As temáticas de cada episódio são: (1) Comunicação Pública de Estado nas prefeituras de municípios de pequeno porte de Santa Catarina: resultados e discussão da pesquisa empírica; (2) Desafios dos pequenos municípios: entre gestão e governança; (3) Legislações em debate relacionadas à comunicação e o papel da ABCPública; (4) Critérios de noticiabilidade na produção de conteúdo noticioso no setor público; (5) Planejamento Estratégico de Comunicação para pequenas prefeituras: desafios e possibilidades.

Para fechar o conjunto de materiais, no e-book há indicações com links que levam o leitor a um kit de materiais editáveis, são eles: modelos de *releases*; modelos de cerimonial e protocolo de eventos públicos; e modelo de check-list de eventos públicos.

A produção do e-book, associada ao podcast e ao kit de materiais editáveis, visa oferecer uma contribuição significativa para a qualificação e o fortalecimento da comunicação pública em prefeituras de pequeno porte. Ao proporcionar uma trilha de conhecimento prática e aplicável, o conjunto de produtos técnicos busca capacitar profissionais, fornecendo-lhes recursos e conhecimentos adaptados às suas realidades e limitações.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo tem a intenção de apresentar, analisar e discutir os resultados obtidos por meio da aplicação dos métodos de coleta de dados no *corpus* da pesquisa. Conforme já descrito no capítulo anterior, o caminho metodológico inclui a pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, técnicas de observação, entrevista, questionário online e registro de conteúdo publicado no ambiente digital. Sendo assim, os dados são analisados a partir de duas principais categorias, gestão e objetivos da comunicação pública, levando em consideração os três mecanismos da Governança Organizacional Pública, propostos pelo Tribunal de Contas da União: liderança, estratégia e controle.

Sendo assim, neste capítulo, o texto que segue está dividido em duas partes: legislações que regem a comunicação pública no Brasil, ilustradas a partir dos resultados da análise; mapeamento sobre como se dá a gestão da comunicação pública nas prefeituras de municípios de pequeno porte.

4.1 Cumprimento das legislações vigentes

Embora a comunicação pública no Brasil tenha raízes no período imperial e na Primeira República, a partir de 1930, com Getúlio Vargas no poder, a comunicação passa a ser utilizada de forma estratégica, valorizando o governo e criando mecanismos de controle, como o DIP - Departamento de Imprensa e Propaganda. Entretanto, as legislações que tratam, de forma direta ou indireta, de questões relacionadas à comunicação só aparecem a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Brasileira. Desde então, a disseminação de informações por parte de órgãos públicos evoluiu, profissionalizou-se, bem como foram criados dispositivos que legalizaram alguns dos possíveis serviços e condutas (Gil e Matos, 2012). Contudo, muitas práticas comunicacionais, tais quais foram apresentadas no primeiro capítulo, não são discriminadas em leis e/ou políticas que possam, de fato, distinguir e determinar quais são e como devem ser feitas.

O ponto de partida é, justamente, o direito constitucional do acesso à informação. A Constituição de 1988 ordena ainda que, nas informações emitidas por entes públicos, prevaleça o princípio da impessoalidade. Passados 21 anos, três outras leis foram aprovadas e sancionadas nos anos de 2009, 2010 e 2011,

respectivamente: Lei da Transparência; Lei das Licitações de Publicidade; Lei de Acesso à Informação. Em 2017, uma lei foi sancionada e trata exclusivamente dos serviços de Ouvidoria, obrigatórios em todos os órgãos. E em 2022, surgiu a Lei da Comunicação Digital e Institucional (Quadro 6).

Quadro 6 - Legislações vigentes.

| Ano | Nome | Lei | Principais definições |
|------|-------------------------------------|-------------------------|---|
| 1988 | Constituição Federal | Artigo 37 | Os órgãos públicos devem obedecer aos princípios de: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. |
| 2009 | Lei da Transparência | 131/2009 (complementar) | Divulgação de receitas e despesas em tempo real em portais específicos. |
| 2010 | Lei de Contratação de Publicidade | 12.232 | Prevê regras para o processo licitatório de contratação de agências de publicidade e propaganda; Prevê os serviços de publicidade, tais quais: planejamento, criação e distribuição de peças publicitárias aos veículos de comunicação. |
| 2011 | Lei de Acesso à Informação | 12.527 | Regulamenta o direito, previsto na Constituição, de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e Poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas. |
| 2017 | Ouvidoria | 13.460 | Estabelece normas básicas para a participação do cidadão e determina a criação e o funcionamento de suas ouvidorias e que seu município edite uma norma específica (Lei ou Decreto) que estabeleça, no mínimo: competências da ouvidoria, forma de escolha do ouvidor e estrutura do órgão. |
| 2022 | Comunicação Digital e Institucional | 14.356/2022 | <ul style="list-style-type: none"> - contratação dos serviços direcionados ao planejamento, criação, programação e manutenção de páginas eletrônicas da administração pública, ao monitoramento e gestão de suas redes sociais e à otimização de páginas e canais digitais para mecanismos de buscas e produção de mensagens, infográficos, painéis interativos e conteúdo institucional. - empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito; |

Fonte: elaborado pela autora, 2024.

A publicidade de atos públicos por parte dos governos ou governantes já existia antes da promulgação da Constituição Federal de 1988. Porém, somente com este documento legal é que foi vedada a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em toda e qualquer publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos. O Artigo 37 afirma o seguinte: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (Brasil,, 1988).

No que diz respeito aos serviços e/ou ações que se caracterizam como comunicação, destacam-se os princípios da impessoalidade e publicidade. Não cabe entrar nas questões relacionadas ao Direito; contudo, é importante definir o conceito de impessoalidade, que está atrelado ao princípio da finalidade. Em outras palavras, o ente público tem o dever legal de praticar a impessoalidade ao exercer todo e qualquer ato de responsabilidade do estado. Na prática, esse princípio exclui a possibilidade de o agente público utilizar recursos públicos em benefício próprio — inclusive para promoção de sua própria imagem. Ao mesmo tempo, em obediência ao princípio da publicidade, esses mesmos agentes devem divulgar os atos à sociedade a que estão subordinados.

A publicidade dos atos públicos está associada ao conceito de transparência, acessibilidade, razão pública (Habermas, 1984) – e não à atividade de publicidade/propaganda, como é denominado o campo prático profissional da comunicação promocional, embora este seja o termo utilizado de modo alternado pelo próprio estado (vide Lei de Contratação de Publicidade, discutida mais adiante). Enquanto é dever do Poder Público divulgar sem promover, é dever, também, prezar pela transparência, seja ela ativa ou passiva. A transparência ativa é aquela em que o ente público disponibiliza as informações, independente de solicitação. Já a passiva é quando as informações são repassadas em resposta às solicitações dos cidadãos (Raupp, Pinho, 2016).

Dessa forma, há duas leis no Brasil que dão diretrizes de como essa transparência deve ser exercida pelos órgãos públicos: Lei da Transparência e Lei de Acesso à Informação. Sancionadas com dois anos de diferença, elas se coadunam para regular a transparência pública no país, completando-se à medida que, enquanto a primeira é ativa, a segunda é passiva.

De acordo com a Lei da Transparência (Lei Complementar 131/2009), o ente público deve disponibilizar em tempo real⁵, por meio eletrônico, informações sobre orçamentos e finanças. A recomendação é que as informações sejam disponibilizadas em um só local, não sendo obrigatória a denominação “portal da transparência”, embora seja comum a utilização da nomenclatura. Essa legislação alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar nº 101/2000) no que se refere à transparência da gestão fiscal.

Já a Lei de Acesso à Informação - LAI (12.527/2011) regula o acesso à informação prevista na Constituição de 88⁶. De forma resumida, trata-se de uma lei de transparência passiva, uma vez que o órgão deve responder quando solicitado. Em uma escala global, o Brasil foi o 90º país a implementar um aparato legal sobre transparência⁷.

As duas legislações não especificam quais são os setores do órgão público que devem atuar no cumprimento da norma. Dentre os municípios analisados, 76 respondentes (78,4%) afirmam que a comunicação não é responsável pelo Portal da Transparência contra 21 (21,6%) que responderam de forma afirmativa serem responsáveis pela alimentação do portal. A pesquisa aponta ainda que, em 39 prefeituras (40,6%) da amostra 1 a comunicação responde também os questionamentos oriundos da Lei de Acesso à Informação, contra 57 prefeituras (59,4%) que não são responsáveis pelo serviço.

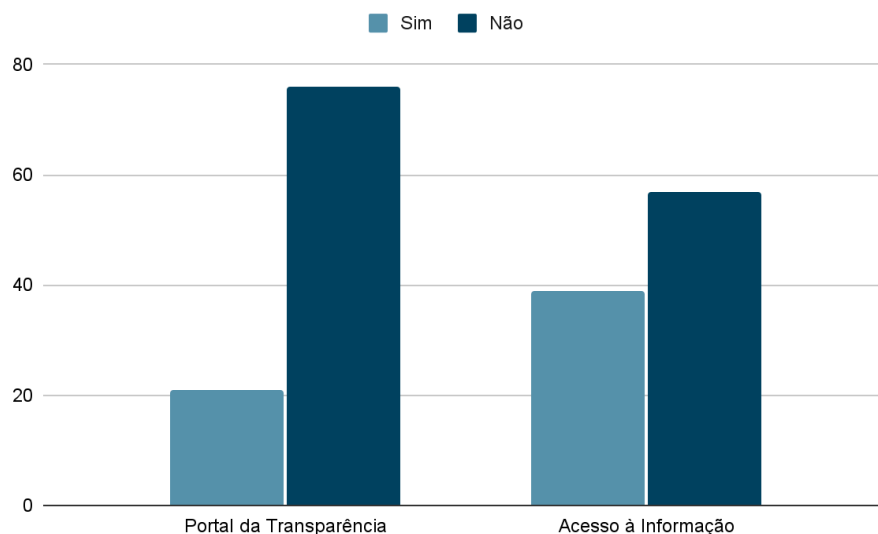
Em entrevista, o comunicador da prefeitura B informou que o Portal da Transparência está vinculado à Secretaria de Administração. Já em relação à transparência passiva, respondeu: “É muito raro, vou te falar que desde que eu entrei, só uma pessoa usou esse serviço. E vai para a controladoria.” (Prefeitura B, 2024).

A prefeitura A informou que cada setor alimenta o portal com as informações que produzem. “Nós alimentamos o site com editais e com informação. [...] setor contábil alimenta com as informações deles, o setor de RH e assim vai... Quando alguém solicita alguma informação por meio dessa lei (de acesso à informação), vai para o jurídico.” (Prefeitura A, 2024).

⁵ Primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema.

⁶ Disposto na Seção II, art. 216º, § 2º: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitarem” (BRASIL, 1988).

⁷https://www.observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/_ed694_brasil_e_90_pais_a_ter_lei_d_e_acesso_a_informacao/

Gráfico 1 - Responsabilidade da comunicação para cumprimento das leis.

Fonte: elaborado pela autora, 2024.

Seguindo uma linha do tempo, após a promulgação da CF de 1988, o país foi se adequando e seguindo modelos internacionais. Um exemplo é a Lei dos Arquivos, de 1991, que garantia o acesso a documentos de arquivos, seja de interesse particular ou de interesse coletivo do requerente.

Ainda que existam restrições de acessos a documentos considerados ultrassecretos (25 anos); secretos (15 anos); reservados (cinco anos), a LAI é o instrumento que regula a ação de qualquer cidadão de solicitar informações para determinado órgão público. Normalmente, cada órgão público possui uma ferramenta disponível para tal ação, que pode estar vinculada ao respectivo portal da transparência ou à ouvidoria, por exemplo.

O fato é que, ambas as leis e a própria CF tratam da transparência do uso do dinheiro público em gastos, seja em obras, ações, pessoal, entre outros, além de receitas. Entretanto, a divulgação das ações do poder público é “traduzida” em forma de conteúdo jornalístico/noticioso ou promocional, de acordo com a política de comunicação de cada órgão. Nesse sentido, há dois dispositivos legais que estabelecem critérios para contratação de serviços de comunicação. O mais antigo trata-se da Lei de Contratação de Publicidade (Lei 12.232, de 29 de abril de 2010) e o mais recente se refere a uma alteração nessa mesma legislação, é a Lei da Comunicação Digital e Institucional (14.356, de 31 de maio de 2022).

Embora o processo licitatório para contratação de serviços pelo poder público seja legalizado desde 1993, a lei de 2010 apresenta particularidades, tais como a criação de uma subcomissão técnica para julgar as propostas concorrentes e a possibilidade de mais de uma agência de publicidade ser contratada ao fim do certame.

Até 2022, a Lei de Contratação de Publicidade era a única normativa que estabelecia a forma como a Administração Pública deve proceder para contratar serviços de publicidade, tais como planejamento, criação e distribuição de peças publicitárias para a mídia. Dessa forma, outros serviços, tais como o de relações públicas e de assessoria de imprensa, quando feitos, deveriam seguir outras legislações, como a contratação por meio da modalidade pregão. Com a lei 14.356/2022, que altera a Lei de Contratação de Publicidade, foram incluídas as atividades denominadas de serviços de “comunicação digital” e “comunicação institucional”.

Na prática, com a mudança, os seguintes serviços de comunicação digital podem ser contratados através dessa norma: aqueles relativos à comunicação por meio da internet; ao monitoramento e gestão de redes sociais; à otimização de páginas eletrônicas e canais digitais visando mecanismos de busca; e à produção de mensagens, infográficos, painéis interativos e conteúdo institucional.

A lei prevê, também, contratação de serviços de assessoria de imprensa (criação de estratégias organizacionais para promover e reforçar a comunicação dos órgãos e entidades com o público, por meio da interação com profissionais da imprensa) e de relações públicas (esforço de comunicação planejado, coeso e contínuo a fim de estabelecer adequada percepção da atuação e dos objetivos institucionais).

Outra novidade foi a permissão para o aumento de gastos com publicidade no primeiro semestre de anos eleitorais. Antes da lei, a administração pública poderia gastar dentro do limite definido pela média das despesas do primeiro semestre dos três anos anteriores ao pleito. A partir de então, o ente público pode gastar até seis vezes a média mensal dos três anos anteriores ao ano eleitoral.

Embora, ambas as leis possam ser aplicadas em municípios de pequeno porte, os desafios comuns, tais como recursos limitados, podem influenciar na não contratação de serviços, como agências de publicidade. Entre os municípios

analisados, 61 prefeituras (62,9%) afirmaram que possuem contratos vigentes com empresas terceirizadas e 36 (37,1%) não possuem contratos.

Essa é a realidade dos dois municípios visitados *in loco*. Na prefeitura A, de acordo com o servidor, nunca houve contratação de agência de publicidade ou de empresas de comunicação para produção de campanhas ou outros serviços. Segundo o servidor, existe o que ele chama de “credenciamento de veículos de comunicação”, que são contratados para veicular peças prontas feitas pela própria comunicação da prefeitura.

Nunca tivemos. No início, foi cogitado essa possibilidade de ter uma agência. Pra mim, deveria ter uma agência de comunicação. Mas isso também passa por uma reserva de recursos no orçamento. O que há hoje, por exemplo, empresas credenciadas, empresas de comunicação, sites institucionais, rádios credenciados, que quando se faz uma peça publicitária, nós fazemos a contratação (Prefeitura A, 2024).

Na Prefeitura B, apesar de não haver contrato vigente no momento da entrevista, o servidor comentou que a prefeitura já teve contrato com agência de publicidade nos anos anteriores, mas, devido à burocracia e ao tempo entre o início do processo licitatório e a contratação, acabaram desistindo.

Aconteceu que fomos prorrogando até o máximo que dava e ano passado não foi um ano muito bom financeiramente falando então foi cortado verbas da secretaria. E como foi cortado verba da secretaria, a gente chegou a mandar, fez todo o processo...mas, enfim. O gabinete não permitiu porque por causa desse corte de verbas. Esse ano a gente começou o processo novamente, no início do ano, mas é a parte de licitação...aquela lei de licitações é horrível. Então tem todo um prazo ali, você não consegue fazer um processo desse em menos de três meses e como a gente começou esse processo em fevereiro e começou a demorar muito tempo... parecer jurídico e tudo mais... não caminhava para a frente, então pedi suspensão porque a gente ia chegar perto do período eleitoral e não fazia mais lógica. Preferimos ficar sem para no ano que vem a gente recomear. A ideia é contratar uma agência de publicidade, aí já depende da eleição, o que vai ser o próximo... a gente tem cargo de confiança, então pode mudar tudo né...(Prefeitura B, 2024).

Ainda que o avanço na legislação acerca da transparência seja nítido nas últimas duas décadas, é preciso enfatizar que elas tratam, especialmente, da transparência quanto a receitas, gastos, ou seja, valores monetários. É perceptível o papel fundamental das leis que preconizam a transparência no setor público, bem como daquela que regula a contratação de serviços de publicidade. No entanto, é necessário avançar na regulamentação e ampliar as atividades imprescindíveis para

que uma Comunicação Pública de Estado eficiente esteja amparada normativamente, facilitando, assim, o trabalho dos comunicadores públicos.

Embora os serviços de comunicação possam se restringir às práticas comunicacionais (jornalismo, publicidade, relações públicas, marketing, entre outros), o relacionamento entre o estado e seu público, em especial, ao usuário do serviço público, necessita de comunicação, no sentido fundamental do conceito. Sendo assim, pode-se incluir neste escopo de legislações, a que foi sancionada em 26 de junho de 2017, chamada de Lei de Proteção e Defesa dos Usuários de Serviços Públicos (Lei nº 13.460).

Trata-se de uma série de normas versando sobre como o sistema de ouvidoria deve funcionar em todos os órgãos públicos (administração pública direta e indireta da união, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios). A legislação trata de uma série de direitos dos cidadãos (entendidos como usuários do sistema público), bem como deveres do poder público. De forma geral, a ouvidoria tem a função de acolher as manifestações, entendidas na lei como “reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços”, e retornar à população em forma de resposta e ações.

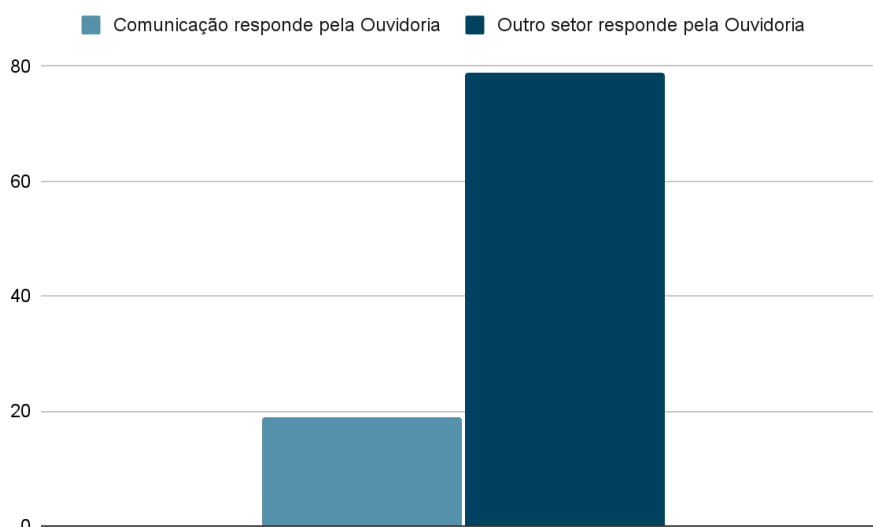
Apesar de a lei ser recente, ouvidorias já existiam em alguns órgãos públicos (Lüchmann, 2020). Em 1999, o Estado de São Paulo foi pioneiro na implantação de um sistema de ouvidores. Já no âmbito federal, em 2002 foi criada a Ouvidoria-Geral da União, vinculada à Controladoria-Geral da União (Romero e Sant’anna, 2014).

No momento em que a ouvidoria se coloca como mediador entre o usuário do serviço público e administração de tal órgão, é inevitável que seja necessário usar ferramentas da comunicação social. Importante destacar que a partir do momento em que uma informação é emitida (ou omitida) ela passa a ser, também, um serviço público.

Cada município brasileiro precisou regulamentar a Lei da Ouvidoria criando atos normativos específicos, lei municipal ou decreto, determinando as competências da Ouvidoria, atribuições do cargo de ouvidor, estrutura e canais de contato. A pesquisa empírica aponta que, entre os municípios da amostra 1, em 19 prefeituras o setor de comunicação ou o servidor responsável pela comunicação é

também responsável pela ouvidoria (19,4%). Já para a maioria, 79 delas (80,6%), a Ouvidoria não tem vínculo com a comunicação (gráfico 2).

Gráfico 2 - Ouvidoria.



Fonte: elaborado pela autora, 2024.

Na prefeitura A, o servidor se restringiu a afirmar que existe um setor específico para a Ouvidoria. Já na prefeitura B, o respondente foi mais enfático ao dizer que faz parte da administração como um todo. Além disso, ele afirmou que existe um monitoramento das redes sociais e, quando há reclamação ou denúncias, eles respondem ao cidadão sugerindo que registrem na ouvidoria. “A gente também divulga a ouvidoria...É um trabalho de formiguinha, ao longo do tempo, tu vai acostumando a população que a ouvidoria foi implantada.” (Prefeitura B, 2024).

A pesquisa documental aponta que, de um lado, há um conjunto expressivo de prescrições legais, que, associadas à fiscalização e às recomendações de boas práticas de órgãos de fiscalização e controle podem qualificar a Comunicação Pública de Estado praticada no Brasil. Por outro lado, há lacunas, ambiguidades e incertezas que poderiam ser resolvidas com o aperfeiçoamento das leis existentes na forma de um marco legal. O aprimoramento da legislação também poderia contribuir para a uniformização e agilização das decisões judiciais –em contextos eleitorais e também no decorrer dos mandatos.

A importância de um marco legal para a Comunicação Pública de Estado exercida por órgãos públicos no Brasil é, também, uma defesa da Associação

Brasileira de Comunicação Pública. A ABCPública protocolou uma sugestão de Projeto de Lei na Câmara dos Deputados em 2021, logo após a proposta ter sido elaborada em um congresso da entidade e disponível para consulta pública. Se aprovada e sancionada, a lei estabelecerá o conceito e diretrizes da comunicação pública e irá dispor sobre a organização dos serviços de comunicação pública nos poderes das esferas federal, estadual, distrital e municipal, nos órgãos autônomos, empresas públicas e entidades conveniadas⁸.

A proposta da lei geral prevê a criação de um Conselho de Comunicação Pública para os locais com mais de 10 servidores entre efetivos ou não e, também, determina que os conteúdos jornalísticos não tenham caráter partidário ou parcial e devem prezar pela ética e impessoalidade.

Além desse projeto de lei, há pelo menos outros quatro que dizem respeito, direta ou indiretamente, ao trabalho dos comunicadores públicos. O primeiro deles foi proposto em 2015 e trata da preservação da memória digital dos conteúdos publicados em sites oficiais (cf. Luz, 2022). O PL 2431 visa coibir a prática de apagamento de conteúdos em troca de gestão, por exemplo. Desde dezembro de 2022, está na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, na Câmara dos Deputados.

Em 2020, três projetos importantes foram sugeridos. O primeiro, o PL 619/2020, trata do tráfego gratuito de conteúdo digital público, estabelecendo que o conteúdo de origem pública não deve ser cobrado por operadoras e provedores, considerando sua relevância para o exercício da cidadania e o combate à desinformação. O projeto aguarda parecer do relator na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. O segundo projeto em discussão é o PL das Fake News (Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet), que visa regular o conteúdo publicado na internet, especialmente nas redes sociais. O terceiro, o PL 4255/2020, estabelece regras para a implementação do direito autoral de conteúdo jornalístico, propondo alterações na Lei de Direitos Autorais de 1998, com o objetivo de garantir o reconhecimento e a remuneração de conteúdos jornalísticos.

Essa discussão sobre as legislações que normatizam a comunicação exercida por órgãos públicos abre caminho para o aprofundamento do debate acerca das

⁸ No momento (novembro/2024), a situação é descrita: Aguardando Parecer do(a) Relator(a) na Comissão de Comunicação (CCOM).

legislações, decretos e normas em geral que possam ser aplicadas na comunicação municipal. Faz parte do percurso para concretização da proposição de boas práticas visualizar e compreender as legislações nacionais para que possam ser aplicadas na Administração Pública Municipal, em especial, dos municípios com menos de 20 mil habitantes.

4.2 Gestão da comunicação pública em pequenos municípios

No item anterior, foram discutidas as legislações vigentes e ilustradas, a partir dos resultados da análise, bem como a medida que a comunicação contribui para o cumprimento dessas normas. Entretanto, quando surgem leis que regulamentam e, de certa forma, impõem aos entes federados, o oferecimento de serviços públicos em conformidade com determinadas exigências, surgem também avaliações em caso de descumprimento. Na ausência de normas reguladoras para atividades de caráter público, a tendência é que estas sejam executadas segundo orientações técnicas e, por vezes, influenciadas por interesses políticos e pessoais.

Ao construir o capítulo teórico, discute-se o papel que a governança pública pode exercer na administração pública ao proporcionar benefícios na incorporação da gestão, como transparência e prestação de contas (Pisa, 2014; Brasil, 2018; Da União, 2020). Também foram amplamente debatidos os princípios da comunicação pública exercida por um órgão público, que, idealmente, deve manter o foco no cidadão (Weber, 2017; Haswani, 2013; Kunsch, 2012; Brandão, 2012; Duarte, 2012).

Assim, uma das primeiras constatações desta pesquisa, ao considerar o rigor do método científico e a aplicabilidade teórica ao objeto de estudo, é o desafio posto pela realidade empírica. Como será evidenciado nas próximas seções, o confronto entre a prática observada e os aspectos teóricos é possível; no entanto, essa comparação pode, em certos momentos, revelar-se arbitrária, dada a complexidade e as especificidades contextuais dos municípios analisados.

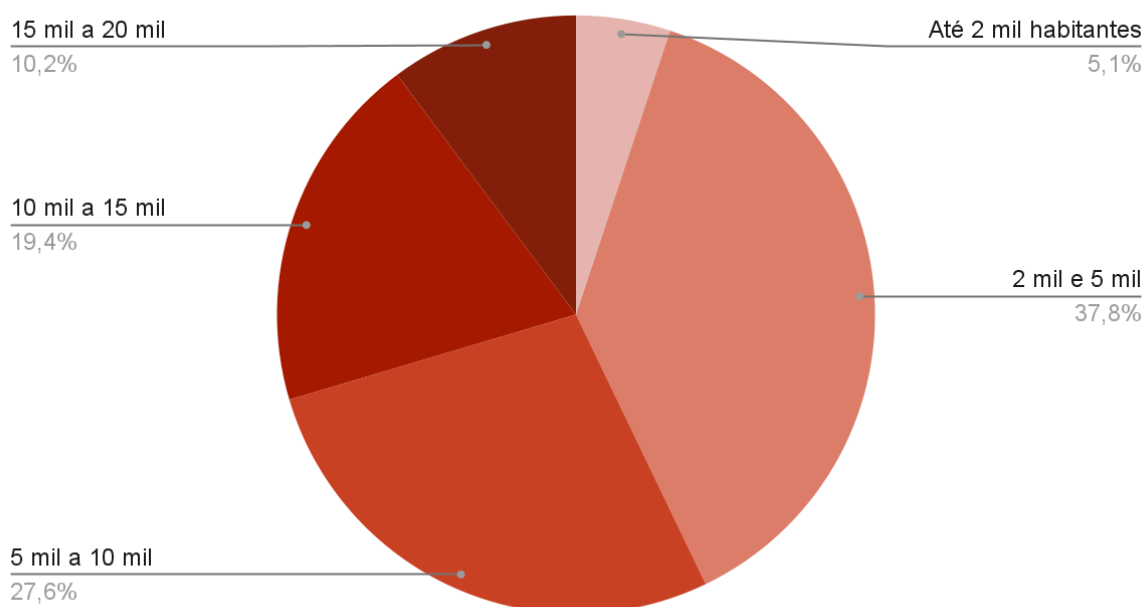
4.2.1 Visibilidade da comunicação na gestão municipal

Entre os 98 municípios que fazem parte da pesquisa empírica, cinco deles possuem menos de 2 mil habitantes; 37 possuem entre 2 mil a 5 mil moradores; 27

entre 5 mil a 10 mil; 19 municípios possuem entre 10 mil a 15 mil moradores e 10 deles entre 15 mil e menos de 20 mil, conforme mostra o gráfico 3.

Interessa observar que 42% desses municípios possuem menos de 5 mil habitantes. Embora, em tese, não seja possível criar um novo município no Brasil atualmente, em uma situação hipotética, municípios com essa proporção populacional nem poderiam ser criados em Santa Catarina. Já que a legislação própria (lei complementar nº 135, de 11 de janeiro de 1995) prevê a quantidade mínima de 5 mil moradores.

Gráfico 3 - Porcentagem da população dos municípios analisados.



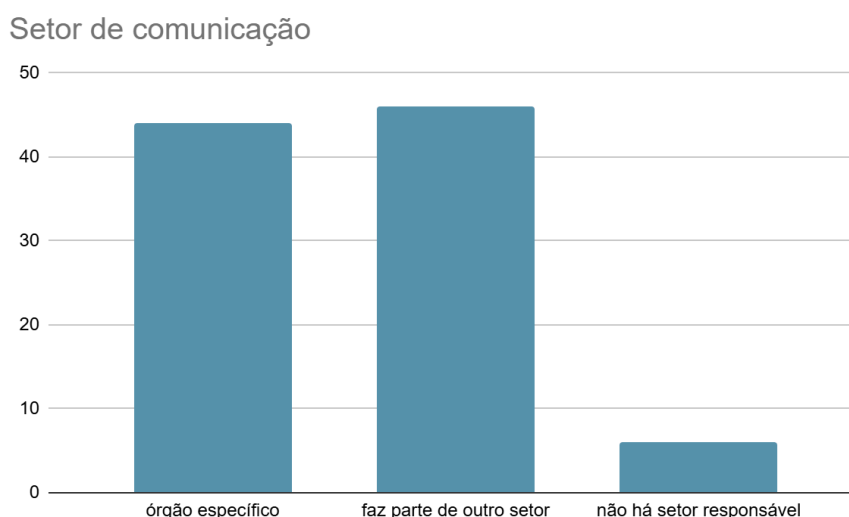
Fonte: elaborado pela autora, 2024.

A discussão teórica aborda os desafios enfrentados pelos municípios de pequeno porte. Quanto menor o número populacional, menor é a arrecadação de tributos municipais e menores são os repasses oriundos de outras fontes, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Esta tese não se concentra nos motivos históricos que levaram esses municípios a se tornarem entes federativos, mas sim no fato de que, ao adquirirem esse status, eles possuem não apenas vantagens, como a liberdade de gestão (Brandt, 2010), mas também desvantagens, como a necessidade de implementar a boa governança com recursos e capacidade técnica limitados.

Dito isto, é válido lembrar que, mesmo em órgãos com dimensões maiores e estruturadas mais robustas, a comunicação pode ser vista como um órgão periférico e não fazer parte das decisões estratégicas de gestão e governança. Essa constatação aplicada a uma prefeitura de um pequeno município pode se justificar em fatores econômicos. Muitos municípios brasileiros não possuem recursos financeiros suficientes para manter a estrutura da prefeitura e da câmara de vereadores.⁹

Dessa forma, a presente pesquisa avaliou o grau de importância dada a comunicação dentro da gestão municipal. Essa variável pode ser percebida na estrutura da gestão da prefeitura, como a distribuição de secretarias, departamentos, cargos em comissão, efetivos, entre outros. Das 98 prefeituras que responderam ao questionário aplicado, a maior parte delas, 46 (47,9%), não possuem um órgão específico, a comunicação faz parte de outro departamento. Em 44 prefeituras (45,8%), o respondente afirma que a prefeitura possui um órgão específico para gerenciar a comunicação. E em seis prefeituras (6,3%), o gerenciamento da comunicação não tem setor responsável. Interessa observar que, dentre essa porcentagem mínima, estão os municípios com menos de 5 mil habitantes. Em uma dessas prefeituras, as atividades são exercidas por uma secretária municipal e em outra pelo controlador interno.

Gráfico 4 - Existência de órgão específico.



Fonte: elaborado pela autora, 2024.

⁹ Fonte:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-10/de-cada-dez-municipios-tres-nao-tem-recursos-proprios-para-se-manter>

Na prefeitura A, localizada em um município com 15.034 habitantes e com características econômicas predominantemente agrícolas, a comunicação está vinculada ao Gabinete do Prefeito. A estrutura conta um servidor - cargo comissionado - ocupando o cargo denominado “diretor de comunicação”. O servidor informou que há uma outra funcionária, ocupante do cargo de auxiliar do setor, responsável pela elaboração das peças gráficas solicitadas por ele. Interessa observar que, durante a visita técnica, a pesquisadora foi recebida pelo servidor e a entrevista foi inicialmente realizada na copa, uma vez que, naquele momento, o servidor não dispunha de uma sala adequada para receber um visitante externo. Embora o respondente tenha justificado a situação, o uso do termo “cantinho” se destaca:

Está havendo uma mudança de estrutura aqui de espaço físico, então eu eu tô num cantinho ali junto com TI (Tecnologia da Informação), que eles estão viabilizando a outra sala para eu fazer a mudança. Você pegou exatamente esse momento de mudança de estrutura. Mas essa mudança é pra melhor (Prefeitura A, 2024).

Ao longo da observação *in loco*, identificou-se também que, o atual espaço naquele momento, bem como o novo, embora utilizam o mesmo prédio, ficam em espaços distantes do Gabinete do Prefeito, local onde, costumeiramente discutem-se estratégias de gestão e governança. O respondente da prefeitura A chama de “um grande equívoco”: “Eu sempre disse aqui que comunicação tem que estar ao lado do gabinete assim como o departamento jurídico. São pessoas que tem que estar muito próximo ao seu prefeito.” (Prefeitura A, 2024).

A mesma situação acontece na prefeitura B. Apesar da estrutura física, de pessoal e equipamentos ser mais robustos, a localização da estrutura física do setor fica em outro prédio, a cerca de 650 metros de distância do prédio da prefeitura. Porém, na entrevista, o servidor - que possui o cargo de secretário de Inovação, Comunicação e Turismo - afirmou que a mudança foi necessária para aproximar a equipe das funções que o turismo exige, já que o setor funciona em um prédio turístico. Importante salientar que esse município possui população de 18.556 habitantes e com forte apelo turístico pela proximidade com o litoral.

Na prefeitura B, a estrutura da comunicação é formada pelo secretário da pasta, uma servidora em cargo comissionado como diretora de comunicação e outro

servidor comissionado com o cargo de diretor de inovação. Em relação aos equipamentos, na prefeitura B, o respondente transparece estar satisfeito e afirma possuir equipamentos de qualidade e suficientes para a execução das atividades.

Embora não seja a intenção desta pesquisa comparar as prefeituras analisadas. Mas é evidente a discrepância entre os dois municípios. Ao mesmo tempo em que são semelhantes no modo de fazer comunicação, possuem visões diferenciadas sobre a importância dedicada ao setor de comunicação. Enquanto que na prefeitura A existe uma urgência em valorização do setor, na prefeitura B, há um otimismo em relação às melhorias já vivenciadas e as que estão por vir.

A comunicação, no meu conceito, ela não pode ser um braço, ela tem que ser o corpo. Porque se você for braço, você vai só saber de um membro...então, por isso o erro crasso de pegar comunicação jogar lá no canto, quando na verdade, a comunicação faz parte de estrutura. [...] Eu acredito que para você fazer um bom trabalho, você tem que ter uma boa Defensoria Pública, uma boa finanças, uma boa comunicação...Um defende os pepinos, outro cuida do dinheiro e outro divulga o que você faz. Então, esse tripé deveria estar junto mesmo, não no mesmo ambiente, mas próximos (Prefeitura B, 2024).

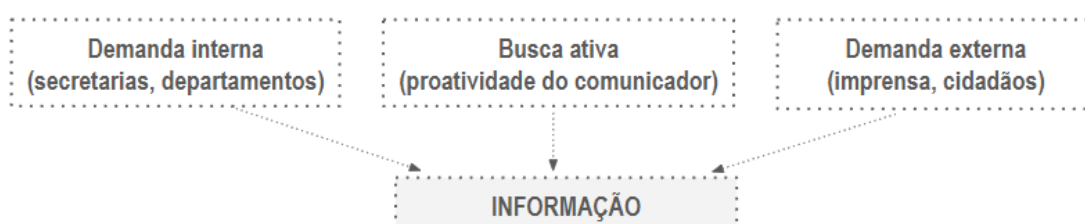
Relevante destacar que o não reconhecimento da comunicação como uma importante ferramenta estratégica implica diretamente na efetividade da governança pública. A distância física dos centros de decisão, a ausência de um setor específico para gerenciar a comunicação e a falta de equipes ou profissionais treinados para executar atividades tanto práticas quanto estratégicas podem comprometer significativamente a qualidade desse serviço público. A comunicação no setor público deve ser encarada como um elemento fundamental para garantir a transparência e a responsabilidade, garantindo a correta emissão de informações de interesse público.

4.2.2 Fluxo de trabalho

Influenciado pela desvalorização da comunicação como ferramenta estratégica, o fluxo de trabalho do setor, ou do servidor responsável, pode ser impactado negativamente. Manter uma sequência estruturada de processos para otimizar o trabalho faz parte da rotina de organizações, independente de ser do setor público ou privado, trata-se do fluxo de trabalho, que, nesta tese, será chamado de

“Fluxo da Informação”¹⁰. Compreende-se que a informação em uma prefeitura do município de pequeno porte surge como uma demanda para a comunicação a partir de: (a) demandas internas, das secretarias, diretorias ou outros setores da administração pública local; (b) proatividade do responsável pela comunicação da prefeitura que faz uma busca atividade de informações que possam ser de interesse público; (c) imprensa ou demandas externas, como questionamentos da população em redes sociais.

Figura 6 - Primeira etapa do Fluxo da Informação no setor público.



Fonte: elaborado pela autora, 2024.

Nas duas visitas presenciais, foi constatada a interrupção das entrevistas devido às demandas de trabalho do entrevistado, o que proporcionou uma oportunidade para a explicação do funcionamento e da dinâmica operacional do setor. Na Prefeitura A, a observação teve três momentos. No primeiro, a pesquisadora foi recebida e a entrevista iniciou na copa. Em seguida, uma servidora interrompeu o diálogo e ofereceu uma sala de reuniões próxima ao Gabinete do Prefeito para a continuidade da entrevista. Posteriormente, o comunicador público se dispôs a apresentar a estrutura da prefeitura, conduzindo a pesquisadora até a sala onde atualmente se encontra o setor de Comunicação, que é compartilhado com o setor de Tecnologia da Informação (TI). Nesse momento, a entrevista foi novamente interrompida por um outro servidor, com o intuito de solicitar a divulgação de um evento da secretaria onde atua.

De acordo com o comunicador da Prefeitura A, essa situação - receber demandas de outros setores - não é recorrente. Segundo ele, todas as informações que chegam ao setor para publicação são transformadas em texto e, posteriormente, publicadas no site e nas redes sociais da prefeitura. É relevante observar que, nesta

¹⁰ Esse conceito foi estruturado a partir dos resultados dessa pesquisa. Ele faz parte de um dos capítulos do e-book “Transformando a Comunicação Pública”.

prefeitura, o estabelecimento desse fluxo de trabalho ainda representa um desafio. Em diversos momentos, as falas do comunicador destacam as dificuldades enfrentadas:

É um extremo desafio. Porque no interior, a maioria ainda não criou a concepção da importância da comunicação de poder falar. Então, na verdade, tu tem que ficar meio que cutucando “o que que tá acontecendo aí?” “Ah, nós vamos pavimentar tal rua.” “Ah, ótimo e me passa as informações”. Então ainda carece dessa conscientização da importância da mídia e carece também de uma valorização maior da mídia dentro do contexto administrativo[...] Eu vou te dar um exemplo da dengue. Houve a vacinação... para eu conseguir os dados eu demorei 20 dias...informações do público. “Ah não, depois eu te passo, eu não tô com tempo agora. Ah, não sei o quê.” Qual era o público? onde que seria a sala de vacina? o horário de funcionamento? as coisas básicas para você poder construir um texto (Prefeitura A, 2024).

Enquanto que na prefeitura A, o fluxo ainda depende da proatividade do comunicador, na prefeitura B a comunicação recebe demandas das secretarias e, segundo os respondentes, muitas vezes é preciso “aplicar um filtro”. A entrevista foi concedida inicialmente por dois servidores, e um deles, no meio da conversa precisou se retirar porque precisou se deslocar até a prefeitura para fazer uma cobertura de um evento. Mas antes, ambos explicaram que o Fluxo da Informação inicia com a demanda recebida por parte dos outros setores da prefeitura. Eles explicaram que a demanda é grande, “chega coisa demais”, e que, em alguns momentos, outros servidores solicitaram publicações relacionadas à datas comemorativas, mas que hoje passa por um processo de filtragem.

[...] algumas ainda a gente tem que dizer que não é legal, que não vai pegar bem... e dizer “Eu sei que você tá fazendo o teu trabalho, mas isso não vai render”...aí a gente tem que dar esse retorno que nem sempre é positivo. [...] E aí a cidade pequena, então, às vezes tem casos que daí “Ah, vai conversar com o prefeito” e acaba criando toda uma situação. Mas o prefeito entendia o nosso lado... (Prefeitura B, 2024).

É relevante destacar que, para o comunicador da prefeitura B, apesar de existir tentativa de interferência de pessoas externas à comunicação, a opinião do prefeito em “entender o lado” da comunicação é relevante. Na contramão dessa afirmação, os respondentes da amostra 1 avaliaram o nível de empecilho de alguns fatores. Na maioria das prefeituras, conforme mostra a tabela 3, não representam nenhum empecilho: influência de outros representantes políticos, como governador

ou deputados (52%); influência política dos membros do partido do prefeito e de partidos aliados (48,9%); indicações políticas de funcionários (46,8%); a influência política do prefeito (43,7%); influência política de vereadores (41,6%); rotatividade da equipe de funcionários (38,5%); pressões da imprensa (38,5%); demandas dos órgãos de controle (36,5%).

Tabela 3 - Nível de empecilho que afetam o trabalho do comunicador.

| Empecilho | Nenhum empecilho | Pouco empecilho | Médio empecilho | Grande empecilho |
|--|-------------------------|------------------------|------------------------|-------------------------|
| A influência política do(a) prefeito(a) | 42 | 30 | 17 | 7 |
| A influência política dos secretários municipais | 34 | 36 | 19 | 7 |
| A influência política de membros do partido do(a) prefeito e de partidos aliados | 47 | 27 | 16 | 6 |
| A influência política de vereadores | 40 | 31 | 15 | 10 |
| A influência de outros representantes políticos, como governador ou deputados | 50 | 27 | 15 | 4 |
| A rotatividade da equipe de funcionários | 37 | 31 | 19 | 9 |
| As indicações políticas de funcionários | 45 | 25 | 15 | 10 |
| A alta carga de trabalho | 25 | 27 | 23 | 21 |
| As demandas dos cidadãos | 33 | 36 | 24 | 3 |
| As demandas dos órgãos de controle | 35 | 32 | 21 | 8 |
| As pressões da imprensa | 37 | 35 | 17 | 5 |
| A falta de oportunidades de qualificação para o corpo técnico | 24 | 33 | 21 | 18 |

Fonte: elaborada pela autora, 2024.

Entendem-se que, a partir da literatura estudada, principalmente, relacionadas à comunicação organizacional, a informação deve passar por um filtro, ou mais de um, que podem ser: (a) critérios de noticiabilidade, (Silva, 2005); (b) princípios da comunicação pública (Weber, 2017; Haswani, 2013; Kunsch, 2012; Brandão, 2012; Duarte, 2012); princípios da administração pública (Brasil, 1988).

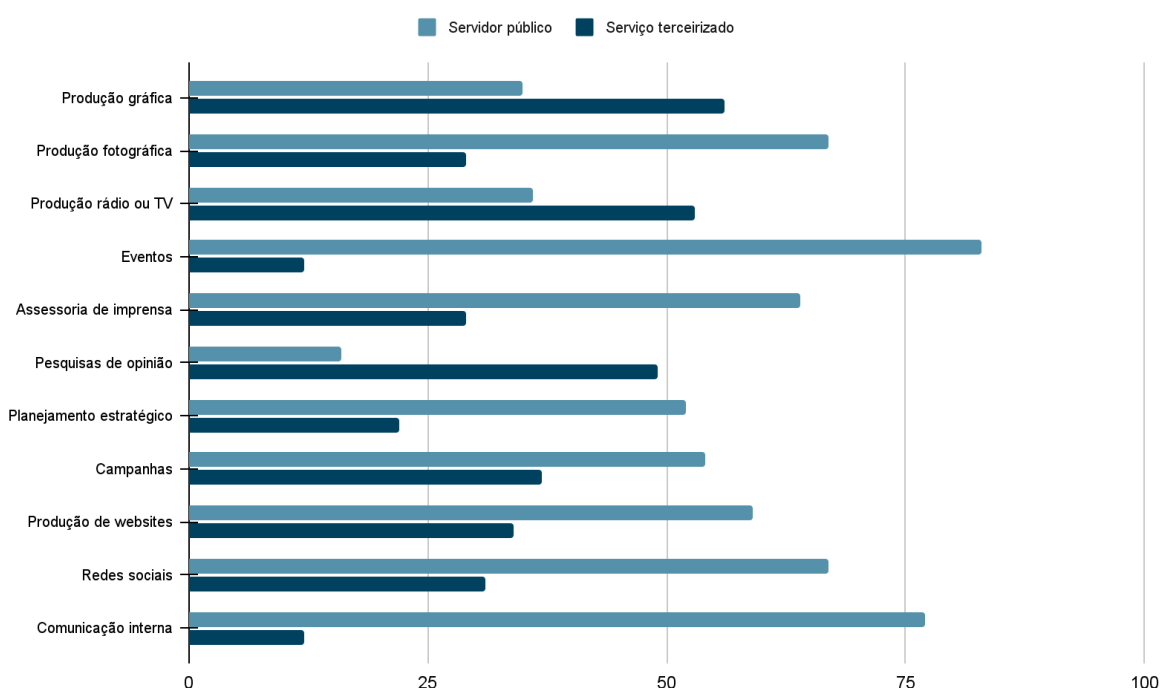
A aplicabilidade desses filtros será analisada na seção seguinte, na análise do conteúdo noticioso, mas cabe aqui destacar que a etapa seguinte à aplicação do filtro é o tratamento da informação. Nesta etapa, as informações são “transformadas” em produtos e podem ser visualizadas a partir das principais atividades de

comunicação.

Os respondentes foram questionados quanto a execução dessas atividades. Em uma lista com 11 atividades, oito delas (72%) são realizadas, majoritariamente, por funcionários ou estagiários da própria administração. São elas: organização de eventos, 83 (87%); comunicação interna, 77 (78%); produção fotográfica, 67 (68%); produção de conteúdo e gestão de redes sociais, 67 (68%); assessoria de imprensa, 64 (65%); produção e manutenção de websites, 59 (60%); publicidade e propaganda, 54 (55%); planejamento estratégico de comunicação, 52 (55%).

Por outro lado, há três atividades, que na sua maioria, são executadas por meio de empresas privadas contratadas: produção gráfica, 56 (59%); produção para rádio e televisão, 53 (58%); pesquisa de opinião, 49 (54%). Sobre a atividade de pesquisa de opinião, 25 prefeituras (27%) responderam que não realizam. Outras 20 (21%) também não elaboram planejamento estratégico.

Gráfico 5 - Atividades de comunicação.



Fonte: elaborado pela autora, 2024.

Observa-se que o fluxo de informação inicia de forma semelhante, seja por meio da busca ativa por informações, seja pela coleta de demandas. No entanto, o processo de transformação dessas informações em produtos de comunicação depende de diversos fatores, entre os quais destaca-se a estrutura e a capacidade

técnica do setor. Nesse contexto, ressalta-se a importância de manter um fluxo de trabalho organizado, que não apenas atenda às exigências legais, mas também seja capaz de garantir a conformidade com os princípios da comunicação e da administração pública.

4.2.3 Produção de conteúdo noticioso

O capítulo da análise dos resultados abre uma discussão sobre uma lacuna existente nos marcos regulatórios da comunicação pública no Brasil. Embora seja evidente o avanço significativo na regulamentação da prestação de contas e da transparência, ainda há uma carência de normativas que orientam de forma clara a produção de conteúdo noticioso nos órgãos públicos. A maior parte dos materiais produzidos em uma instituição pública, muitas vezes, é traduzida em conteúdos noticiosos, os quais desempenham um papel fundamental na relação entre governo e sociedade.

A pesquisa aponta que 83 (84,7%) dos respondentes que atuam nas prefeituras da amostra 1, desempenham atividades relacionadas à produção de notícias e de conteúdo para redes sociais. Historicamente, a atividade de produção de conteúdos informativos, tais como textos jornalísticos, são frequentemente exercidos por jornalistas, com ou sem formação acadêmica, já que no Brasil não há exigência de diploma para exercer a profissão. Como será detalhado na seção sobre o perfil do comunicador público, dos 98 respondentes, 32 deles (32,6%) afirmaram ser jornalistas, ou seja, 66 (67%) deles possuem outras formações e, em alguns casos, não possuem ensino superior.

Na prefeitura A, durante a entrevista, o servidor afirmou ser formado em Gestão de Agronegócio, embora tenha atuado por mais de 35 anos com comunicação. Ele destacou suas habilidades de escrita e oratória. Na prefeitura B, durante a entrevista, a servidora - com formação em Letras - designada para a função de redatora afirmou ter experiência com jornalismo: “Já passei por, praticamente, todos os meios de comunicação da cidade e sei bem da realidade daqui, então, quando eu cheguei na Prefeitura eu só fui para o outro lado (Prefeitura B, 2024). Já o respondente da prefeitura C tem formação acadêmica em Administração de Empresas e também ocupa cargo comissionado.

O conteúdo informativo publicado no site oficial das três prefeituras da

amostra 3 (na aba “notícias”) foi analisado a partir das características do texto jornalístico, do uso de fontes e citações, das editoriais e temáticas. Vale lembrar que o material foi coletado no período de 1º a 31 de agosto de 2023, totalizando um corpus de 65 publicações (Prefeitura A, 19; Prefeitura B, 18; Prefeitura C, 28).

Interessante observar que algo comum no cotidiano dos assessores de comunicação e/ou imprensa é a assinatura dos textos informativos. Torna-se imprescindível conter informações mínimas ao final do texto sobre quem produziu tal conteúdo para que possa ser contatado no caso da imprensa se interessar pela pauta. Informações como nome e contato (e-mail e/ou número fixo do setor) são suficientes. Das três prefeituras, a prefeitura A assina apenas como “Diretoria de Comunicação”; a prefeitura B não apresenta assinatura; a prefeitura C consta nome e cargo de quem escreveu/publicou a notícia.

Esses conteúdos informativos são publicados em um portal na internet e, por isso, devem utilizar ferramentas do jornalismo digital, como os elementos multimídia. Observa-se que as prefeituras analisadas utilizam poucos desses recursos¹¹. As três prefeituras utilizam texto e pelo menos uma imagem, por vezes foto, por vezes arte gráfica. O recurso de utilização de hiperlink (para direcionar o leitor para outra página relacionada ao mesmo conteúdo) foi utilizada poucas vezes: prefeitura A utilizou hiperlink em três textos, sendo todos com arquivos para visualização; prefeitura B em três textos, sendo em dois com links para cadastro e um link para um vídeo no YouTube; prefeitura C não utilizou este recurso.

Ainda sobre multimídia, a prefeitura C foi a que mais utilizou o recurso de galeria de fotos, para disponibilizar registros de eventos. Dos 28 textos analisados, em 17 há mais de uma imagem, sendo que, em uma das publicações, havia uma galeria com 159 fotos. A prefeitura B utilizou o recurso para disponibilizar uma galeria de fotos por meio de um link apenas uma vez. Já a prefeitura A publicou dois textos com galerias de fotos com mais de 10 imagens.

Interessa destacar também que duas das três prefeituras utilizam o domínio “atende.net”. Conclui-se que as respectivas administrações utilizam os serviços fornecidos pela empresa catarinense IPM Sistemas, que oferece soluções na área da gestão pública. Portanto, esteticamente os sites das prefeituras B e C possuem características semelhantes, inclusive a interface, ícones, e formas de apresentação

¹¹ A multimídia se refere ao uso de pelo menos dois tipos de linguagem em uma mensagem. Por exemplo: foto, vídeo, hiperlink, gráfico, áudio, etc. (Salaverría, 2014).

dos textos. Nos dois casos, logo abaixo do título do texto, está registrada a data e horário de publicação, além de ícones que levam para as opções de impressão, compartilhamento no Facebook, X (antigo Twitter) e WhatsApp. Além disso, em cada texto há uma espécie de linha fina¹², que por vezes é retirada do próprio texto, em outras é uma frase complementar. Já o site da prefeitura C possui o domínio “sc.gov.br” e consta no portal que foi elaborado com o apoio da Fecam (Federação Catarinense dos Municípios). A página de publicação das notícias não possui ícone para compartilhamento, somente a data e o número de visualizações na página.

Ao analisar os conteúdos informativos em questão, observou-se similaridades e discrepâncias em cada uma das três prefeituras no que se refere, principalmente, ao uso de fontes. No texto jornalístico, a fonte exerce papel imprescindível ao disponibilizar informações. No caso da atividade de assessoria de imprensa, não há uma regra específica sobre citar ou não um determinado tipo de fonte no texto que será enviado à imprensa ou então disponibilizado em canal próprio. Porém, as fontes são, convencionalmente, utilizadas para esclarecer determinados assuntos. Aplicada a órgãos públicos, o mais comum é a utilização de fontes oficiais, que são aquelas mantidas pelo Estado, que atuam como porta-voz da instituição (Lage, 2012). Porém, é preciso ponderar o seu uso para não infringir o princípio da impessoalidade proposto pela Constituição Federal, bem como não evadir-se dos princípios da comunicação pública, tais como a divulgação de informações de interesse público.

Dos 19 textos publicados no período pela prefeitura A, sete deles não continham citação de fontes (36%). O prefeito da cidade foi utilizado como fonte em três publicações. Nas demais foram citados secretários municipais e/ou servidores.

Nas publicações da prefeitura A, o uso de ponto final no título dos textos chama a atenção para a não predominância das regras convencionais do jornalismo. Embora os textos contenham um nível satisfatório para se considerar informativo, há dois deles que utilizam artimanhas linguísticas para propor um discurso positivo. Um dos textos insinua que a exigência por parte da prefeitura para que os moradores instalem fossa séptica só acontece porque outro órgão - o Ministério Público - está solicitando que os moradores façam as devidas instalações. Somente no terceiro parágrafo do texto está a informação de que o município irá definir prazos: “Diante da situação, a administração municipal enviará um comunicado aos moradores,

¹² No jornalismo é utilizada para complementar o título.

apresentando prazos e requisitos para a comprovação das instalações e limpezas das fossas sépticas e filtros.” (Prefeitura A, 2024).

Em outro texto relacionado ao serviço de coleta de recicláveis também há indícios de que a Administração Pública Municipal deseja retirar a sua responsabilidade quanto a decisão que está sendo tomada e que irá impactar a vida de uma parcela da população. A informação de que será criada uma cooperativa de recicladores no município e de que os atuais recicladores do município precisarão fazer parte da entidade para continuar exercendo o trabalho está solta em partes ao longo do texto. Além disso, a relevante informação sobre os prazos aos quais os recicladores devem se cadastrar só está no último de cinco parágrafos do texto.

Nas publicações analisadas da prefeitura B, em nenhum dos 18 textos foi citada uma única fonte de informação. Nesta prefeitura, as características predominante dos textos são: (a) pouco informativo, ou seja, ao fazer a leitura foi possível detectar falhas como falta de informação sobre o assunto que estava sendo noticiado; (b) expressões subjetivas, em pelo menos dois textos encerraram com frases de congratulações; (c) texto publicitário, em pelo menos um dos textos foi utilizada linguagem publicitária, apesar de incluir informações importantes, há frases com conotação de propaganda da ação do governo municipal.

Na prefeitura C há presença expressiva de fontes oficiais, em especial, a utilização de citações diretas e indiretas da prefeita da cidade. Em 15 (53,5%) textos há uma citação direta e/ou indireta da chefe do executivo; em 17 (60%) há citação de outras fontes oficiais como secretários e servidores; e em 11 (39%) textos não houve utilização de fontes.

Além do caráter personalista dos textos caracterizados como notícias publicados pela prefeitura C, há três tipos de textos que se destacam entre os demais: (a) repetitivos; (b) personalistas; (c) dispensáveis. O primeiro tipo, os repetitivos, se referem aos textos que tratam do mesmo evento, realizado em três lugares e datas diferentes. As informações dos três eventos poderiam ser escritas em um só material noticioso, por exemplo. Avalia-se que, em cidades de pequeno porte, a cobertura jornalística é vista como prestígio, por exemplo.

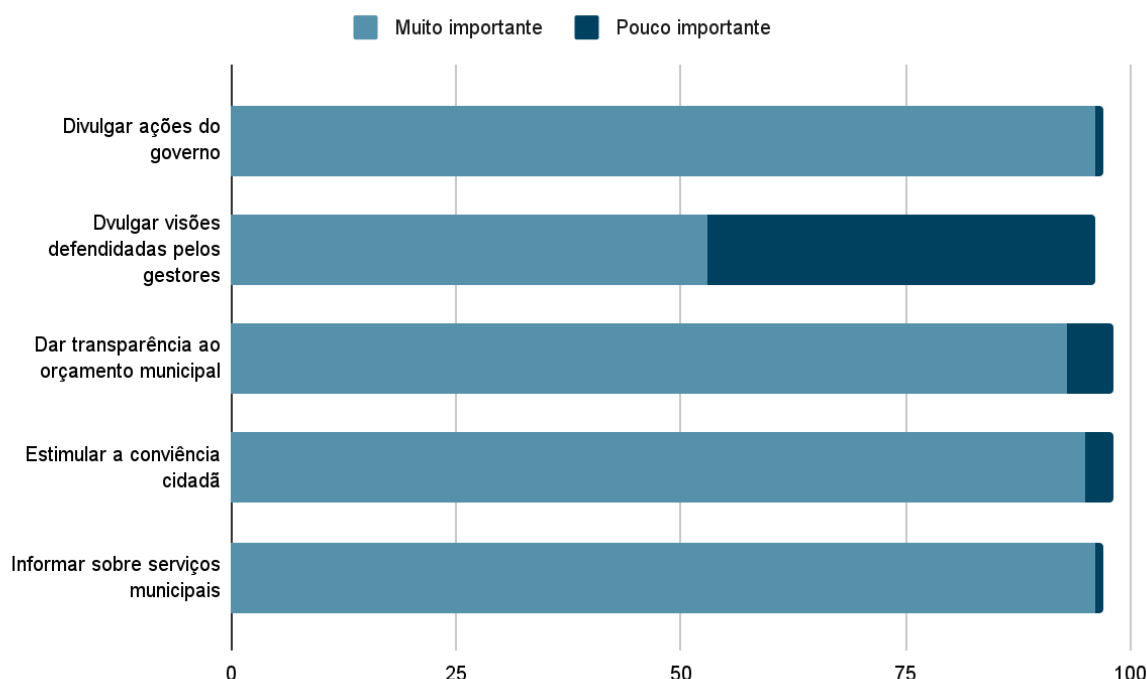
Embora os textos publicados pela prefeitura C demonstrem algum grau de informação noticiosa, a segunda característica observada é a tentativa, escancarada, de promover o trabalho executado pela gestão, em especial pela prefeita da cidade. Chamado de visibilidade política por Lessa (2027) e de “paradoxo

da visibilidade política” por Weber (2016), esse tipo de conteúdo personalista informa ao mesmo tempo em que induz o leitor a acreditar no quanto o governo está atuando de forma legítima e competente.

O uso do adjetivo “grande sucesso” em um título é um dos indicativos. Ao longo do texto, o autor destacou que a prefeita recebeu representantes de uma instituição de ensino para agradecer aos serviços de fisioterapia. Porém, não há informação de como a parceria funciona, se há ou não investimentos públicos, quantidade de cidadãos atendidos, entre outras informações que poderiam transformar o texto em conteúdo noticioso de interesse público.

O terceiro tipo caracteriza-se como dispensável. É quando o acontecimento, ou neste caso específico, a ação do poder executivo municipal, não deveria ser aclamada com cobertura jornalística pelo simples fato de ser um dever público. Os textos em questão tratam da oferta de serviços médicos em unidades municipais de saúde. As duas notícias, além de enaltecer o ato da gestão, destacam a presença da prefeita e da secretária de Saúde nos locais onde os médicos irão atuar. Embora os dois textos contenham informações de interesse público sobre o funcionamento dos atendimentos, ambos infringem o princípio da impessoalidade.

A análise posta está intrinsecamente relacionada à importância destinada pelos comunicadores públicos a algumas atividades da comunicação da prefeitura. Oitenta e três respondentes da amostra 1 (85%) consideram extremamente importante divulgar as ações do governo municipal. Outros 13 (13,4%) classificaram como importante e somente um (1%) respondeu considerar nada importante. Observa-se no Gráfico 6 que as atividades imprescindíveis para a boa governança da comunicação pública são consideradas muito importantes para a maioria dos respondentes: dar transparência à execução do orçamento municipal; estimular a convivência cidadã (a partir de campanhas de conscientização); informar sobre os serviços municipais à disposição da população.

Gráfico 6 - Grau de importância de determinada atividade.

Fonte: elaborado pela autora, 2024.

Na prática, em partes, a importância conferida a algumas funções da Comunicação Pública de Estado se comprova na produção de conteúdo noticioso. Embora a utilização de técnicas jornalísticas no processo de escrita dos conteúdos noticiosos seja imprescindível, a definição dos critérios de noticiabilidade (Silva, 2005), bem como as editorias às quais as notícias fazem parte se tornam um importante elemento de análise. Ao observar as notícias que os municípios da amostra 3 produzem, busca-se a compreensão para responder a seguinte questão: o que é notícia em uma prefeitura de um município de pequeno porte?

Foi possível classificar os textos em sete editorias¹³, observando as características dos assuntos abordados nos textos. São elas: (a) administração/governo (decisões, comunicados e assuntos que envolvem o Gabinete do Prefeito, etc.); (b) cultura; (c) educação (relacionados a comunidade escolar e/ou decisões e medidas que impactam o setor); (d) esporte; (e) meio ambiente; (f) turismo; (g) saúde.

¹³ No jornalismo, as editorias são convencionalmente denominadas para diferenciar temáticas, tais como: política, segurança, saúde, educação, etc.

Levando em conta a distribuição apresentada no tabela 4, observa-se que, no período analisado, a prefeitura C produziu mais notícias sobre educação, a prefeitura A sobre administração/governo, acompanhado da prefeitura B que também teve a maioria nessa editoria.

Tabela 4 - Notícias classificadas por editorias.

| | A | B | C |
|-----------------------|-----------|----------|-----------|
| Administração/governo | 11 | 5 | 4 |
| Cultura | 1 | 1 | 2 |
| Educação | 3 | 4 | 10 |
| Esporte | 3 | 3 | 6 |
| Meio Ambiente | 1 | 2 | 0 |
| Turismo | 0 | 0 | 1 |
| Saúde | 0 | 3 | 5 |

Fonte: elaborado pela autora, 2024.

Destaca-se também que parte do material analisado diz respeito a acontecimentos, sejam eventos municipais para a comunidade, participação em eventos de terceiros, encontros entre representantes do município, entre outros.

Na prefeitura C, do total de textos analisados, 16 (57,8%) são textos que relatam eventos passados e 5 (17,8%) se referem a pré-eventos. Importante ressaltar que essas notícias que tratam de anunciar um evento cumprem com a função da AI ao informar à imprensa por meio do texto noticioso informações relevantes sobre tal acontecimento. Além disso, esses materiais, especificamente, também vão ao encontro do que preconiza a comunicação pública e/ou governamental em informar a comunidade ao qual se destina informações de interesse público. Os referidos textos abordam as seguintes temáticas: curso de gestante, festival de dança, campeonato municipal de futebol, apresentação dos candidatos a conselheiro tutelar, programação da semana cívica.

Na prefeitura A, do total de textos analisados, 9 (52%) se referem a eventos passados e (3) 15% a eventos futuros. Assim, como na prefeitura C, os três textos que anunciam um acontecimento, também cumprem com as funções da AI e da CP. Na prefeitura B, apenas dois textos (11%) abordam acontecimentos passados e três

deles (16%) de eventos futuros, que se trata de ação de saúde, evento esportivo e audiência pública.

Ao considerar também os critérios de noticiabilidade utilizados (ou não) nos textos, a pesquisa acionou a proposta metodológica elaborada por Silva (2005) para identificar valores-notícia. Um dos critérios observados nos textos analisados é a proximidade (geográfica ou cultural) entre a notícia e o público ao qual se destina. Neste caso, por se tratar de notícias publicadas em um portal onde o público a que se destina é a própria comunidade que reside na cidade ou que se relaciona com ela de alguma forma, esse critério é atendido em sua totalidade.

Outros três critérios identificados, de um total de 12 elencados por Silva (2005) são: entretenimento/curiosidade; conhecimento/cultura; governo. No primeiro caso encontram-se textos noticiosos que envolvem eventos esportivos e concursos culturais. No segundo critério, estão as notícias relacionadas à educação, entre elas a entrega de premiação, formaturas, além de notícias relacionadas à cultura. Já as notícias de governo, que envolvem a maioria delas, como mostra o Quadro 7, se encaixam em anúncios de investimentos em obras, abertura de concurso público, entre outros.

Embora esses critérios apareçam, em parte, nos textos analisados, há exemplos de publicações passíveis de não identificação de critérios, sugerindo a não necessidade de elaboração e publicação de tal conteúdo. Na prefeitura C, o texto sobre a parceria de “sucesso” para as atividades de fisioterapia é um exemplo. Na prefeitura A, o primeiro texto publicado no período analisado se refere a uma visita de crianças atendidas por um equipamento da Assistência Social em uma escola técnica da região. Na prefeitura B, o destaque negativo fica por conta do texto que trata de uma campanha de conscientização intitulada “Agosto Laranja”. A falta de informação torna o texto incompleto e passível de revisão ou não publicação.

Em todas as prefeituras da amostra 3 analisadas foram identificadas publicações que contemplam características do texto jornalístico, uso aceitável de citações de fontes oficiais, informações relevantes e de interesse público.

Quadro 7 - Resumo da análise.

| Município | Principais características |
|-----------|---|
| A | Uso frequente de fontes oficiais Textos que destoam das informações principais |

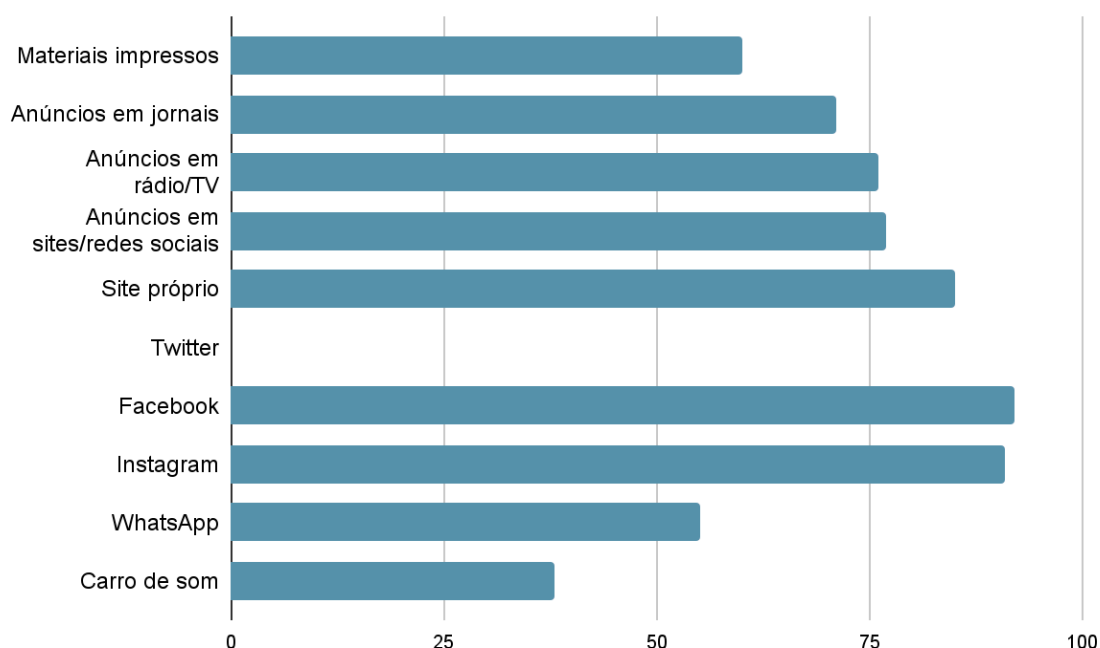
| | |
|----------|---|
| | <p>Maioria dos textos se referem a eventos/acometimentos passados</p> <p>Texto com assinatura do setor</p> |
| B | <p>Não utiliza citação de fontes</p> <p>Faz pouco uso de recursos multimídia</p> <p>Texto pouco informativo</p> <p>Presença de característica publicitária</p> <p>Editorias mais frequentes: governo e educação</p> <p>Texto sem assinatura</p> |
| C | <p>Alta produção de conteúdo</p> <p>Texto personalista</p> <p>Conteúdos dispensáveis</p> <p>Conteúdos repetitivos</p> <p>Uso frequente de galeria de fotos</p> <p>Editorias mais frequentes: educação e esporte</p> <p>Texto com assinatura</p> <p>Maioria dos textos se referem a eventos/acometimentos passados</p> |

Fonte: elaborado pela autora, 2024.

A análise do conteúdo noticioso revela práticas que, embora não sejam presentes em todos os textos, aparecem com certa frequência: tom personalista; excesso de fontes oficiais, em especial de agentes políticos; pouca utilização de recursos multimídia e enfoque predominante em eventos passados. Esse panorama pode ser reflexo da falta de profissionalização e/ou qualificação da comunicação em prefeituras de pequeno porte.

4.2.4 Plataformas de comunicação

O conteúdo noticioso analisado na seção anterior se refere aos textos publicados nos portais oficiais da prefeitura. Dessa forma, a pesquisa realizada antes da etapa de coleta dos dados aponta que todos os 223 municípios de Santa Catarina com menos de 20 mil habitantes possuem um site na internet. Oitenta e cinco (86,7%) das prefeituras da amostra 1 responderam que fazem uso dos portais próprios como meio utilizado para desenvolver as atividades de comunicação. As redes sociais Facebook e Instagram são utilizadas por mais de 90% das prefeituras. Já o X (ex-twitter) não é utilizado por nenhuma prefeitura como meio de comunicação, conforme mostra o Gráfico 7.

Gráfico 7 - Meios utilizados para a comunicação.

Fonte: elaborado pelo Google Forms, 2024.

Na prefeitura A, o comunicador informa que a comunicação limita-se ao uso do site e das redes sociais Instagram e Facebook. Além disso, informa que possui um grupo no aplicativo WhatsApp com a imprensa da região. Já a prefeitura B, além de utilizar as mesmas plataformas da prefeitura A, também está inserida no aplicativo de vídeos curtos TikTok, porém “o foco é Facebook e Instagram porque o retorno é muito maior.” (Prefeitura B, 2024). Outra aposta da prefeitura B é a função “canais” do aplicativo WhatsApp:

Agora a gente criou o canal de WhatsApp que tem dado bastante retorno também...que não é um grupo de WhatsApp, mas é um canal que qualquer pessoa pode inserir...é tipo uma comunidade. A ideia é a gente concentrar isso no canal...antes disso a gente mandava nos grupos...(Prefeitura B, 2024).

Na prefeitura B também utiliza-se cartazes, principalmente nos murais dos prédios públicos. Os comunicadores afirmaram que “utilizam a imprensa...rádio e jornal”. Segundo eles, a cidade tem quatro veículos: jornal impresso quinzenal, uma rádio comercial, uma rádio comunitária e um portal digital. Eles informaram que não estão fazendo contratação de mídia paga por estarem sem agência, mas que esses veículos “são parceiros”: “temos também os jornais e rádios da região que são parceiros também, que não são pagos mas também divulgam...e a gente já fez

(mídia paga) também quando a situação financeira tava melhor.” (Prefeitura B).

Embora o município da prefeitura B tenha imprensa local, há uma fala emblemática para análise:

[Servidora 2] **O perfil institucional da prefeitura se tornou o maior e o mais importante veículo de comunicação da cidade** e a gente tá sentindo muito isso porque a gente recebe pedido para divulgar nota de falecimento, acidente de carro...Eles acham que a gente é um portal, definitivamente. Então, a população jogou esse peso pra nós, né? A gente tem que explicar, né? [Servidor 1] A gente é o maior meio de comunicação de xx. [Servidora 2] A imprensa replica o que a gente produz. O que a gente não faz, eles criam...eles pegam de jornais de fora...(Prefeitura B, 2024).

Essa realidade levanta duas questões principais: a alta responsabilidade das prefeituras em municípios sem uma imprensa local fortalecida e a dependência dos veículos de mídia locais em relação ao conteúdo produzido pelo setor público para sua própria sobrevivência. Esse cenário revela fragilidades na infraestrutura de comunicação local de um modo geral, consolidando a prefeitura como fonte primária – e muitas vezes única – de notícias. A centralidade desse papel, embora amplie a transparência e a proximidade com os cidadãos, também apresenta desafios em relação à gestão de expectativas e à manutenção da objetividade e impessoalidade.

4.2.5 Perfil do comunicador público

Com a intenção de compreender quem é o comunicador público em prefeituras com menos de 20 mil habitantes, a pesquisa levantou dados como regime de trabalho, sexo, idade e tempo de serviço público, entre outros. Dos 98 respondentes, 64 são homens (65,3%) e 34 são mulheres (34,7%).

Os dados coletados apontam que entre os respondentes, a maioria deles tem como vínculo a modalidade “cargo comissionado”, são 63 (64,9%). Há 20 profissionais que possuem contrato terceirizado (20,6%). Outros 13 são servidores concursados (13,4%) e apenas um respondente tem contrato de estágio.

Interessante observar que entre os profissionais que possuem contrato terceirizado, sete possuem graduação em jornalismo, quatro em publicidade e propaganda, quatro em marketing, um em administração, um em processos gerenciais, um afirmou ser fotógrafo e outros dois não possuem ensino superior completo.

Em relação ao tempo de serviço na prefeitura, 10 do total de respondentes atuam há mais de 10 anos na prefeitura (10,3%); 20 deles atuam de 5 a 10 anos (20,6%); 29 até dois anos (29,9%); e 38 atuam de 2 a 5 anos (39,2%).

No que se refere às idades, 32 respondentes (33,6%) estão na faixa entre 40 e 49 anos, seguido dos que têm entre 20 e 29 anos, que totalizam 29 indivíduos (30%). Entre 30 e 39 anos são 28 (29%), quatro deles responderam ter entre 50 e 59 anos (4,2%) e dois deles mais de 60 anos (2%).

Esses profissionais possuem, em sua maioria, superior completo, totalizando 76 (77,6%). Possuem superior incompleto 16 respondentes (16,3%) e seis deles (6,1%) possuem ensino médio. Quanto a área de formação, 32 respondentes são formados em jornalismo (37,25); oito em publicidade e propaganda (9%); seis em marketing (6%); três 3 em relações públicas (3,4%) e 37 responderam na opção “outro” (43%), formando a seguinte lista: direito (5); administração (3); terapias; direito e marketing; gestor público, pós graduado em jornalismo; administração, direito; contabilidade; gestão comercial; administração de empresas; engenharia ambiental e sanitária, gestora ambiental, bacharel ed. física, pós graduada; psicologia e pós-graduado em cinema; hotelaria; turismo; gestão de TI; fotografia, pedagogia; processos gerenciais; arquitetura e urbanismo (2); teologia; sistemas de informação (tecnólogo); cinema e audiovisual; fotógrafo; filosofia ; tecnologia da informação; pedagogia (2). Outros cinco respondentes não descrevem a área de formação.

Interessa observar que, independente da formação na área de comunicação, as atividades desempenhadas são comuns na área de comunicação organizacional e imprescindíveis no fluxo da informação no setor público. Questionados sobre as principais atividades exercidas, se destacam: jornalismo - produção de notícias, de conteúdo para redes sociais, etc, com 83 respostas; fotografia e audiovisual - cobertura fotográfica, produção de roteiros, gravação, edição, também com 83; design gráfico - produção de artes, com 75 respostas; gestão da comunicação - participação em reuniões, definições sobre estratégias, etc, com 68; produção de eventos públicos - cerimonial, protocolo, organização, com 64. Os respondentes também podiam incluir outras atividades na opção “outro” (Quadro 8).

Quadro 8 - Atividades desempenhadas.

| Opção outro - Atividades desempenhadas |
|---|
| Controladoria |
| Redação de ofícios, publicidade de leis, decretos e portarias |
| gerenciamento da agenda do prefeito |
| Assessoria a prefeita em quase tudo, comunicação com o legislativo, assessoria jurídica, administrativa, etc... multi funções. |
| Atualização das redes sociais e site, motorista, relatórios para prestação de contas |
| Campanhas de solidariedade, produção de mídias/spots de rádio, auxílio na Ouvidoria e no SIC, e atividades administrativas como ofícios, questionários, documentos |
| Publicações site do município |
| Ajudar no alinhamento para resolver crises |
| Responsável pelas publicações normas, portarias, leis e decretos em Diário Oficial. Responsável pelo gerenciamento do Portal Municipal na internet e Portal de Turismo. |
| Responsável pelo portal e e-mails públicos e setor da tecnologia. |
| Chefe de Gabinete, Atendimentos diversos, suportes diversos às secretarias etc... |
| Contato com a imprensa. |
| Controladoria interna, ouvidoria e corregedoria. |

Fonte: elaborado pela autora, 2024.

Em 75 prefeituras (76,5%), não há servidores, além do respondente, que se dedique exclusivamente para a comunicação da Prefeitura. Já em 23 delas (23,5%), os respondentes afirmaram que há outros servidores. Para essas prefeituras que afirmaram haver outro servidor, foi questionado sobre os cargos e as atividades desempenhadas por eles. Entre as atividades, destacam-se servidores que atuam na alimentação do portal da transparência, produção de artes e postagens nas redes sociais. Algumas respostas indicam ainda que os próprios secretários municipais atuam na comunicação.

Esta análise do perfil dos comunicadores públicos que atuam nas prefeituras da amostra 1 revela um grupo diversificado, marcado pela predominância de vínculos comissionados e terceirizados e uma ampla variedade de formações acadêmicas, conforme está sintetizado no Quadro 9. Profissionais de jornalismo, publicidade, marketing e outras áreas desempenham funções essenciais, como produção de notícias, gestão de redes sociais e organização de eventos. Essa

diversidade reflete a complexidade da comunicação pública em pequenos municípios, onde a flexibilidade e a adaptabilidade são fundamentais para garantir o fluxo da informação entre o governo municipal e seus públicos de interesse.

Quadro 9 - Perfil do Comunicador Público.

| | |
|---|--|
| Sexo | 65 homens 34 mulheres |
| Idade | Entre 20 e 29: 29 Entre 30 e 39: 28 Entre 40 e 49: 32 Entre 50 e 59: 4 Acima de 60: 2 |
| Tempo de serviço na prefeitura correspondente | Há mais de 10 anos: 10 Entre 5 e 10 anos: 20 Entre 2 e 5 anos: 38 Até dois anos: 29 |
| Tipo de contrato | Cargo comissionado: 63 Contrato terceirizado: 20 Servidores concursados: 13 Estágio: 1 |
| Formação | Superior completo: 76 Superior incompleto: 16 Ensino médio: 6 |
| Área de formação | Jornalismo: 32 Publicidade e Propaganda: 8 Marketing: 6 Relações Públicas: 3 Outro: 37 |
| Nomenclatura do cargo | Variações com o termo “assessor”: 39 |
| Principais atividades desempenhadas | Jornalismo - produção de notícias, de conteúdo para redes sociais: 83 Design gráfico - produção de artes: 75 Fotografia e audiovisual - cobertura fotográfica, produção de roteiros, gravação, edição: 83 Gestão da comunicação - participação em reuniões, definições sobre estratégias, etc.: 68 Produção de eventos públicos - cerimonial, protocolo, organização: 64 |

Fonte: elaborado pela autora, 2024.

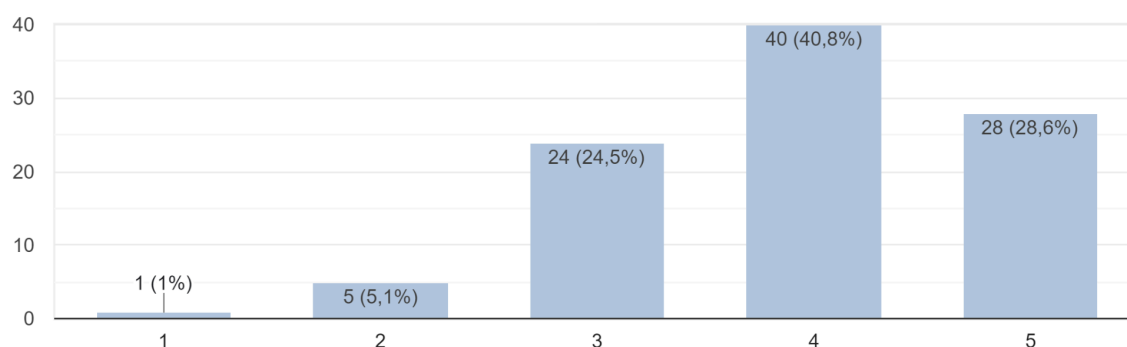
4.2.6 Interferências

Até aqui, cinco pontos que impactam diretamente a gestão da Comunicação Pública de Estado já foram analisados: valorização do setor; fluxo da informação;

produção de conteúdo noticioso; plataformas utilizadas; e o perfil do comunicador público. Desse modo, cada um desses elementos está condicionado a sofrer impacto em relação ao nível de liberdade ou de interferências que a execução das atividades pode registrar. Sendo assim, algumas questões do questionário aplicado à amostra 1 mostram o caminho ao qual a comunicação desses municípios está direcionada.

Inicia-se pelo nível de liberdade para decidir sobre a comunicação da prefeitura. Considerando a escala de 1 a 5, sendo 1 nenhuma liberdade e 5 total liberdade, conforme mostra o gráfico 8, a maioria, 40,8%, considera o nível 4.

Gráfico 8 - Nível de liberdade.



Fonte: elaborado pelo Google Forms, 2024.

Esses dados corroboram com a fala do servidor responsável pela comunicação da prefeitura B. Ao explicar o contexto ao qual foi contratado (cargo comissionado), destacou a autonomia como uma valorização:

O prefeito valoriza bastante, ele gosta bastante, ele nos dá autonomia que eu acho que é o principal de tudo. E foi uma cobrança que eu fiz quando eu entrei, que quando ele me chamou para conversar...ele queria que passasse tudo por ele primeiro e eu falei não...vai ser o meu jeito de trabalhar. Se for assim, eu não quero. Porque imagina ficar dependendo da aprovação do prefeito para tudo. Então hoje a gente tem essa autonomia de nada mais passar por ele. Ele vê depois... não me lembro de nenhuma ocasião de ter pedido para que retire isso ou coloque aquilo... então essa autonomia eu considero como uma valorização. (Prefeitura B, 2024).

Já no que diz respeito ao nível de liberdade que os demais servidores têm para decidir sobre a comunicação da prefeitura, em uma escala de 1 a 5, sendo 5 total liberdade, a maioria, 23 delas (35,9%) indicou o nível 3. Para 17 (26,9%) o nível de liberdade é considerado 4 e para 15 (23,4%) considera-se nível 5. Nesta questão, foram registradas 64 respostas, isso porque direciona-se apenas para prefeituras

com mais de uma pessoa na equipe. Nove delas definiram como pouca (6,3%) ou nenhuma liberdade (7,8%), níveis 1 e 2.

Outro dado revelador diz respeito aos fatores que influenciam nas decisões sobre a comunicação. Conforme mostra a tabela 5, embora os conhecimentos técnicos-profissionais se destaquem com 56 respostas que os consideram extremamente influente (57%); outros três fatores são considerados influentes pela maioria: a opinião dos seu(s) supervisor(es) direto(s) (54%); a opinião do(a) prefeito(a) ou de lideranças políticas (44%); as necessidades e opiniões dos cidadãos (52%). Consideram-se nada influentes para a maioria, os seguintes fatores: suas crenças e valores individuais (34%); suas crenças religiosas (65%); opinião de familiares e amigos (65%); e a opinião de políticos de gestões anteriores (52%).

Tabela 5 - Fatores que influenciam decisões.

| Fatores | Nada influente | Pouco influente | Influente | Extremamente influente |
|---|-----------------------|------------------------|------------------|-------------------------------|
| Suas crenças e valores individuais | 33 | 33 | 22 | 7 |
| Suas crenças religiosas | 62 | 25 | 4 | 4 |
| A opinião dos seus familiares e amigos | 62 | 27 | 4 | 2 |
| Seus conhecimentos técnico-profissionais | 1 | 2 | 38 | 56 |
| A opinião dos seus colegas | 8 | 32 | 44 | 10 |
| A opinião dos seu(s) supervisor(es) direto(s) | 3 | 12 | 52 | 29 |
| A opinião do(a) Prefeito(a) ou de lideranças políticas | 2 | 8 | 42 | 42 |
| As necessidades e opiniões dos cidadãos | 4 | 19 | 50 | 23 |
| A opinião dos jornalistas ou profissionais da mídia | 10 | 42 | 36 | 6 |
| A opinião de políticos de gestões anteriores | 50 | 29 | 12 | 5 |
| A legislação que rege o serviço público e a comunicação pública | 6 | 13 | 34 | 43 |
| A opinião da sociedade civil organizada | 10 | 33 | 39 | 14 |

| | | | | |
|---------------------------------------|----|----|----|---|
| A opinião de empresários do município | 30 | 33 | 26 | 7 |
|---------------------------------------|----|----|----|---|

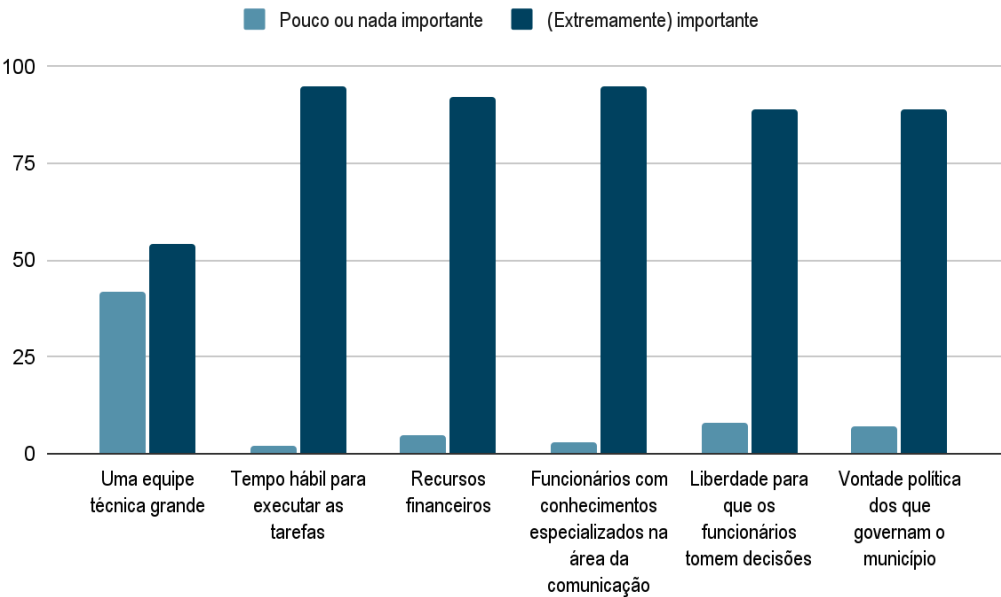
Fonte: elaborado pela autora, 2024.

O comunicador da prefeitura A defende que “a pessoa na comunicação tem que ser político também”. Para ele, se a pessoa “fazer valer a experiência profissional, a forma como tem que ser, vai entrar muito em conflito.” O comunicador contou situações em que ele considera como “frustrações” ao longo da trajetória no setor público, como por exemplo, mudança na redação de textos informativos.

Quando você é diretor de comunicação, você não pode ser você. Eventualmente, existem coisas que não era para fazer, mas o sistema exige...o que você tem é cargo de confiança. Aí entra naquela questão do concursado...mas o concursado não vai ter o compromisso político, também com os interesses políticos de uma gestão. Então houve muitas frustrações...(Prefeitura A, 2024).

As prefeituras da amostra 1 também foram questionadas se discutem com lideranças políticas as melhores estratégias de comunicação. Responderam “frequentemente” 34 indivíduos (34,7%); 33 responderam “às vezes” (33,7%), inclusive o servidor da prefeitura A. Já a prefeitura B respondeu “raramente”, assim como outras 23 prefeituras (24,5%). “Nunca” recebeu seis respostas (6,1%). No que se refere a gestão da comunicação, os indivíduos responderam quanto a escala de importância sobre os fatores para realizar uma boa comunicação (Gráfico 9).

Gráfico 9 - Nível de importância para realizar uma boa comunicação.



Fonte:elaborado pela autora, 2024.

Para a maioria delas é extremamente importante que a prefeitura tenha funcionários com conhecimentos especializados na área de comunicação. A vontade política dos que governam o município também foi apontada como fator extremamente importante, além de tempo hábil para executar as tarefas; e recursos financeiros.

De modo geral, esses dados, relatos e observações evidenciam uma dinâmica complexa que permeia a comunicação nos municípios analisados. A dependência de apoio político é evidente e a influência política indica uma área demarcada por constantes negociações.

4.2.7 Papel da comunicação

No contexto analisado, é fundamental observar a Comunicação Pública de Estado em prefeituras de municípios com menos de 20 mil habitantes, refletindo sobre a realidade local e o papel que a comunicação dessas prefeituras desempenha na sociedade, especialmente junto à comunidade atendida pelos serviços públicos.

Na prefeitura B, a servidora relata que um dos desafios atuais de quem atua com comunicação é obter do público a compreensão de que o perfil da prefeitura em redes sociais é institucional. “É um perfil neutro, é um perfil que vem justamente para te informar, para titularizar sobre teus benefícios, dos teus direitos...A gente aqui em (nome da cidade) enfrenta isso... as pessoas acham que estar no perfil da prefeitura é um prestígio.” (Prefeitura B, 2024).

Interessa observar que dos 12 possíveis objetivos da comunicação de uma prefeitura, a maioria dos respondentes classificou como importante ou extremamente importante. Com destaque para os seguintes objetivos considerados extremamente importantes: promover a transformação social; apoiar o desenvolvimento do município; promover a boa governança na gestão municipal; contribuir para a boa imagem do governo municipal; promover atividades de cunho educativo e cultural.

Tabela 6 - Objetivos da comunicação.

| Objetivos da comunicação | Nada importante | Pouco importante | Importante | Extremamente importante |
|---------------------------|-----------------|------------------|------------|-------------------------|
| Monitorar e fiscalizar os | 9 | 11 | 62 | 15 |

| | | | | |
|--|----|----|-----------|-----------|
| representantes políticos | | | | |
| Influenciar as prioridades políticas a serem implementadas na gestão municipal | 5 | 15 | 65 | 12 |
| Influenciar a opinião pública | 11 | 27 | 39 | 20 |
| Promover a transformação social | 2 | 4 | 41 | 50 |
| Apoiar o desenvolvimento do município | 1 | 1 | 18 | 78 |
| Promover a boa governança na gestão municipal | 1 | 0 | 27 | 69 |
| Contribuir para a boa imagem do governo municipal | 2 | 4 | 33 | 58 |
| Promover atividades de cunho educativo e cultural | 1 | 1 | 32 | 65 |
| Orientar e guiar as decisões dos gestores municipais | 3 | 8 | 53 | 34 |
| Motivar os cidadãos a participarem politicamente | 3 | 7 | 48 | 40 |
| Gerenciar os processos de comunicação entre diferentes órgãos da administração municipal | 1 | 5 | 50 | 42 |
| Treinar os funcionários da prefeitura para atender e responder às demandas dos cidadãos | 3 | 9 | 37 | 49 |

Fonte: elaborada pela autora, 2024.

Em relação a importância das atividades de comunicação realizadas por uma prefeitura, em uma lista com 15 atividades, nove delas foram consideradas extremamente importantes pela maioria das prefeituras. São elas: (a) divulgar as ações do governo municipal (83 respostas - 85,5%); (b) informar sobre os serviços municipais à disposição da população (81 - 83,5%); (c) dar transparência à execução do orçamento municipal (73 - 74%); (d) estimular a convivência cidadã a partir de campanhas de conscientização (64 - 65%); (e) divulgar concorrências públicas, licitações e contratos estabelecidos pela prefeitura (59 - 60%); (f) manter o diálogo entre a prefeitura e os cidadãos (59 - 60%); (g) informar sobre o município (54 - 55%); (h) receber *feedback* da população (51 - 52%); promover o debate sobre questões de interesse público (47 - 47,9%).

Outras seis atividades foram classificadas como importante pela maioria das prefeituras: (a) dar voz aos cidadãos, publicando suas opiniões e testemunhos (56 respostas - 57%); (b) gerenciar a relação entre os diversos órgãos e setores do governo municipal (52 - 53%); (c) possibilitar a participação dos cidadãos nas decisões tomadas pela prefeitura (48 - 48,9%); (d) responder os usuários que enviam comentários ou mensagens pelas redes sociais (45 - 45,9%); (e) informar sobre os representantes políticos (42 - 42,8%); (f) divulgar as ações de mundo defendidas pelo governo e por seus agentes (36 - 36%).

A análise posta revela não apenas a relevância da Comunicação Pública de Estado para a prestação de serviços e o fortalecimento do vínculo com a comunidade local, mas também os desafios inerentes ao contexto das prefeituras de pequenos municípios. A necessidade de informar com neutralidade, promover a cidadania, dar transparência à gestão e estimular o diálogo entre governo e sociedade são responsabilidades fundamentais que exigem estratégias consistentes e sensibilidade em relação às demandas locais.

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo propõe discutir as especificidades da comunicação pública em municípios de pequeno porte à luz dos dados levantados, destacando limitações, potencialidades e a construção de caminhos para aprimorá-la enquanto serviço público essencial. Dessa forma, o ponto de partida é, precisamente, às especificidades dos municípios de pequeno porte. Ao longo da construção deste trabalho, as pesquisas bibliográficas, documentais e empíricas ofereceram uma perspectiva diferenciada ao objeto de estudo. Trata-se não apenas de observar e analisar como a comunicação é realizada ou de restringir essa análise aos princípios da governança pública, mas de lançar luz sobre as reais necessidades desses municípios e sobre o papel da comunicação como aliada no fortalecimento da democracia local, contribuindo para a efetiva garantia dos direitos dos moradores.

Embora este estudo não se debruce sobre as questões econômicas, políticas e sociais dos municípios estudados, a análise histórica dos municípios, enquanto entes federados, permite compreender como o município se transformou ao longo do tempo do ponto de vista das constituições. O aporte teórico relacionado à municipalidade indica que o processo de surgimento de novos municípios, em grande parte, é marcado por interesses políticos, fator que se reflete diretamente nos achados da pesquisa empírica. Nas duas prefeituras observadas *in loco*, a interferência política foi evidenciada nas falas dos entrevistados. Em um dos casos, um servidor afirmou que, para ele, o cargo de diretor de comunicação deve ter natureza política. Além do mais, o comunicador precisa equilibrar a exposição e a omissão de temas que impactam diretamente a administração (como é o caso da Prefeitura A). Em posição similar, o servidor da prefeitura B mencionou a importância do posicionamento do chefe do executivo em relação aos assuntos de comunicação.

Essa relação marcada pela influência política também se reflete no conteúdo noticioso publicado pelas prefeituras. Partes dos textos analisados utilizam, com frequência, tom personalista, excesso de fontes oficiais, em especial de agentes políticos. Além do mais, o caminho que tem sido percorrido pela comunicação em órgãos públicos acaba por gerar conflitos de interesse que nos últimos anos tem sido uma preocupação dos órgãos de controle.

Conforme a classificação e tipologia proposta por Busatto (2023), observa-se que há práticas realizadas por servidores dos dois municípios visitados *in loco* que

podem configurar conflito de interesse. Na prefeitura A, o comunicador além de exercer o cargo de direção, afirmou possuir um portal de notícias “conhecido” na mesma cidade. Mesmo que o portal não receba verbas públicas de publicidade, e faça a chamada mídia espontânea, o conflito de interesse pode ser potencial ou aparente.

Outra situação típica de conflito de interesse é a utilização de plataformas, ferramentas e equipamentos da prefeitura para produção de conteúdo para o prefeito e secretários, por exemplo, no que se refere a perfis pessoais. Sobre isso, o servidor da prefeitura A afirmou que não pratica porque o prefeito atual não utiliza com frequência as redes sociais, mas contou que, para o prefeito anterior, produziu os textos das publicações para o perfil pessoal dele. Em relação a isso, o servidor da prefeitura B afirma que são situações raras e quando acontece “é fora do horário de expediente”, o que, de fato, não desconfigura conflito de interesse.

Busatto (2023) expõe uma série de práticas que podem ser aplicadas e ajustadas aos governos locais para coibir casos de conflitos de interesse. O autor aciona recomendações relacionadas à governança pública, que incluem prevenção, identificação, gestão e transparência. O fato é que as observações postas até aqui indicam para a primeira conclusão desta tese: no que diz respeito à comunicação, as prefeituras de municípios com menos de 20 mil habitantes do Estado de Santa Catarina trabalham apenas no campo da gestão e não da governança.

Retomando a analogia feita pelo TCU (2020), na gestão, o comunicador público atua como um síndico, num processo operacional. A gestão da comunicação deve se preocupar na eficácia e na eficiência do serviço prestado. Já na governança da comunicação, um grupo formado pela comunidade ao qual a prefeitura se destina, bem como os agentes políticos - prefeito, vice-prefeito e secretários, e os órgãos de controle - atua de forma similar aos moradores de um prédio residencial, tomando as decisões e monitorando os serviços prestados.

Dessa forma, analisar a comunicação praticada nas prefeituras de municípios de pequeno porte sob o ponto de vista, estritamente, da governança parece incoerente. Entretanto, é possível voltar o olhar para as prefeituras desses pequenos municípios a partir dos três mecanismos propostos pelo TCU (2020) - liderança, estratégia e transparência - e vislumbrar adaptações e possíveis ajustes na forma como a comunicação é feita.

Inicia-se pelo desafio de que a posição de liderança, em uma proposta de governança pública aplicada à realidade local de pequenos municípios, na maioria das vezes, também ocupará o cargo de gestor, o “síndico” (voltando a analogia). Mas esse fato só reforça a necessidade urgente de qualificação profissional neste posto. Ressalte-se que a qualificação não significa, necessariamente, formação específica na área, mas sim conhecimento técnico e teórico, habilidades e atitudes. E esse conjunto de características deve ser requisito de seleção, mas também a própria instituição pode e deve prezar por oferecer oportunidades de aprimoramento (Brasil, 2020).

Entre os desafios do mecanismo de liderança aplicados aos municípios de pequeno porte está o tempo de atuação nas prefeituras. A maioria dos comunicadores são cargos comissionados ou terceirizados, estão no cargo há, no máximo, cinco anos, e muitos deles atuam sozinhos e com cargos em que a nomenclatura não indica posição de liderança, tal como assessores de comunicação e/ou imprensa. Dessa forma, compreendendo este cenário onde os gestores ou líderes de comunicação, são substituídos a cada troca de mandato de prefeito (quatro anos), e exercem funções estritamente operacionais, é possível afirmar que a governança da comunicação é, praticamente, inexistente.

O mecanismo de estratégia, tal como posto pelo Tribunal de Contas da União (Brasil, 2020) é ainda mais difícil de vislumbrar na governança da comunicação pública dos pequenos municípios. Primeiro porque, na maioria das vezes, o setor (quando existe) não possui orçamento pré-definido. Segundo porque é prejudicado na ausência ou carência do primeiro mecanismo - liderança. Terceiro porque, mesmo que haja uma liderança e orçamento, há de se ponderar o planejamento estratégico que, devido a alta demanda de trabalho e outros fatores determinantes, não é feito com zelo, e muitas nem existem. A análise mostrou que 20 das 98 prefeituras não atuam no planejamento da comunicação.

Dos três mecanismos, o do controle parece ser mais palpável e possível de se trabalhar na governança e na gestão da comunicação. Isso porque as próprias legislações regulamentam o acesso à informação e obrigam as prefeituras a disponibilizarem dados e informações de receitas, gastos, pessoal, etc. Além de regras e normas para contratação de serviços e para o atendimento ao cidadão.

Dessa forma, a comunicação presta um serviço público essencial ao transformar informação de interesse coletivo e disseminá-las, por exemplo, em forma

de conteúdos noticiosos para publicação em sites e redes sociais, além de campanhas e ações de propaganda de caráter social. Sendo assim, a segunda conclusão desta tese é que, embora complexo é possível alinhar os princípios da governança pública e, principalmente, os mecanismos propostos pelo TCU (2020), zelando pela qualificação das lideranças, pela inclusão da comunicação no orçamento anual do governo local, pela elaboração e aplicação de planejamento estratégico e pela responsabilidade para com os conteúdos produzidos pelo órgão.

A partir dos elementos analisados, torna-se evidente que a comunicação pública em municípios de pequeno porte não reflete apenas as limitações estruturais e políticas das administrações locais, mas também carrega em si um potencial transformador. Valorizá-la significa reconhecê-la como um eixo estratégico, capaz de transcender a mera operacionalidade e contribuir para a construção de um espaço democrático mais inclusivo e participativo.

No entanto, a falta de valorização é evidente em muitos municípios, onde a comunicação é relegada a responsabilidades secundárias de outros setores e, em alguns casos, quase inexistente como serviço estruturado. Entre os servidores responsáveis pela comunicação nas prefeituras analisadas, identificaram-se ocupantes de cargos em controladoria interna, jurídica, turismo e administração, evidenciando a ausência de especialização na área. A distância em relação aos setores estratégicos, como o Gabinete do Prefeito, reforça a invisibilidade da comunicação nas dinâmicas de gestão. Nas prefeituras observadas presencialmente, a comunicação ocupa espaços periféricos: em uma delas, está alocada em um “cantinho” da estrutura, e na outra, funciona em um prédio externo ao principal da prefeitura.

Assim como outros serviços públicos, a comunicação exige qualificação profissional, recursos adequados e investimentos orçamentários. Sua valorização é ainda mais urgente nos desertos de notícias, onde as prefeituras se tornam a principal — e, em muitos casos, única — fonte de informação para a população (Junior, 2020). Nesses contextos, a Comunicação Pública de Estado exerce um papel fundamental para promover a cidadania e fortalecer a democracia local. Vale resgatar a fala da servidora da prefeitura B que avalia a relevância do perfil institucional da prefeitura nas redes sociais a ponto de considerá-lo mais importante do que veículos de imprensa: "O perfil institucional da prefeitura se tornou o maior e o mais importante veículo de comunicação da cidade" (Prefeitura B, 2024).

Além dessas limitações estruturais e práticas, destaca-se a ausência de um marco legal específico que regule a comunicação pública nos municípios. Essa lacuna dificulta a padronização de práticas e a definição de diretrizes claras, abrindo espaço para interpretações diversas e, muitas vezes, para improvisos que comprometem a eficácia e a integridade das ações comunicacionais. Embora a pesquisa documental aponte para um conjunto expressivo de prescrições legais, que, associadas à fiscalização e às recomendações de boas práticas de órgãos de fiscalização e controle podem qualificar a Comunicação Pública de Estado praticada no Brasil, há lacunas, ambiguidades e incertezas que poderiam ser resolvidas com o aperfeiçoamento das leis existentes na forma de um marco legal para a Comunicação Pública de Estado no Brasil. O aprimoramento da legislação também poderia contribuir para a uniformização e agilização das decisões judiciais –em contextos eleitorais e também no decorrer dos mandatos.

Dessa forma, a terceira conclusão desta pesquisa é de que a Comunicação Pública de Estado se coloca como um serviço público essencial, e, como tal, enfrenta carências e desafios que podem ser superados com a devida normatização dos serviços, práticas e princípios, bem como no entendimento e valorização como um serviço público de interesse coletivo.

A Comunicação Pública de Estado enquanto serviço público deve atender a princípios determinantes, tais como a transparência e prestação de contas. Ademais, é necessário atentar-se aos princípios da própria Administração Pública previstos no artigo 37 da constituição: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988). No que se refere a impessoalidade e a publicidade, um não anula o outro, no caso, é dever do poder público divulgar sem promover.

Mas é fato que essa afirmação é incoerente com o cenário posto na comunicação de municípios de pequeno porte. O fato de a comunicação utilizar estratégias, atividades e plataformas de forma semelhante a comunicação mercadológica não coloca a qualidade do serviço em xeque, mas sim os objetivos democráticos em questão. Bucci (2015) já alertava para o fato errôneo de tratar o cidadão como cliente.

No que se refere à gestão da comunicação, observa-se uma predominância das atividades realizadas pela comunicação de uma prefeitura de pequeno porte: produção de notícias e de conteúdo informativo, de forma geral. Entende-se que essas atividades estão diretamente relacionadas à prática do jornalismo, em

especial, aos profissionais que atuam com assessoria de comunicação e/ou imprensa. Embora a pesquisa aponte que dos 98 respondentes, somente 32 são jornalistas graduados, a maioria atua com produção de notícias e conteúdos para redes sociais, produção fotográfica, de vídeos, de artes e peças gráficas, além de organizações de eventos públicos.

Portanto, é perceptível a função primordial do jornalismo institucional (Weber, 2017) em gerenciar o fluxo da informação no setor público, responsabilizando-se desde a identificação da informação de interesse público, passando por filtros como os critérios de noticiabilidade, os princípios da comunicação pública, princípios da administração pública, até chegar ao momento de transformação em produtos comunicacionais, tais como as notícias.

Assim como defende Koçouski (2012), dentre as áreas da comunicação, as práticas jornalísticas são as mais alinhadas à promoção da democracia. No que se refere às práticas jornalísticas desempenhadas no contexto da Comunicação Pública de Estado, ancoradas em atividades reconhecidas de assessoria de imprensa/comunicação, constata-se que esta tem sido uma área prioritária nas prefeituras dos municípios analisados. Com isso, a quarta conclusão desta tese é de que as práticas jornalísticas não apenas cumprem a função de informar com precisão e transparência, mas também facilitam o acesso da comunidade a informações de interesse público, promovendo uma responsabilização e fortalecendo a relação entre o poder público e a sociedade.

Esses produtos comunicacionais resultados do processo ao qual a informação é submetida são, em sua maioria, veiculados no ambiente digital. A tecnologia, especialmente a internet e as mídias digitais, desempenha um papel fundamental, contribuindo para uma maior democratização da informação. Visto que, para manter um portal e perfis em mídias sociais o custo é relativamente baixo — muitas vezes até inexistente nas redes sociais — essas plataformas são ferramentas importantes para suprir lacunas estruturais, desde que sejam utilizadas de forma estratégica e ética.

Embora a pesquisa revele que algumas prefeituras ainda utilizam mídia tradicional (televisão, rádio, materiais impressos, carros de som), a maioria delas optam pelos meios digitais. A pesquisa empírica revelou que 86,7% das prefeituras de pequeno porte utilizam portais próprios para divulgar informações de interesse público e 90% delas afirmam ter perfil em redes sociais. Isso leva à quinta e última

conclusão da pesquisa: a Comunicação Pública de Estado em prefeituras de pequeno porte se consolida, predominantemente, em ambientes digitais.

Apesar das vantagens evidentes, como maior alcance e acessibilidade, essa predominância apresenta desafios significativos. Em primeiro lugar, a dependência do digital pode acentuar desigualdades, já que o acesso à internet ainda não é universal em muitos municípios, seja por falta de infraestrutura ou por limitações econômicas. Em segundo lugar, as plataformas digitais não são neutras: algoritmos personalizam os conteúdos entregues aos usuários, resultando em uma distribuição desigual das informações públicas. Assim, parte da população pode ficar à margem ou receber informações em menor frequência. O desafio, portanto, é equilibrar as vantagens econômicas e práticas do digital com a necessidade de promover uma comunicação pública inclusiva e democrática, que alcance todos os cidadãos de forma equitativa.

A discussão proposta indica que a comunicação pública em municípios de pequeno porte é, ao mesmo tempo, limitada mas promissora. Observa-se uma prática de comunicação ainda fortemente atrelada à gestão, em que a governança é pouco vislumbrada e a comunicação, muitas vezes, não recebe o investimento devido, qualificação ou reconhecimento. Essa realidade, porém, não anula o papel essencial da comunicação pública no fortalecimento da democracia local.

CONCLUSÃO

A Comunicação Pública de Estado, especialmente em prefeituras de municípios de pequeno porte, revela-se como um campo repleto de desafios e possibilidades. Ao longo desta tese, foi possível observar que, embora marcada por limitações estruturais, políticas e legais, a comunicação pública desempenha um papel essencial para o desenvolvimento da cidadania e o fortalecimento da democracia local.

A análise evidenciou que a ausência de normas específicas, a carência de investimentos e a baixa qualificação dos profissionais limitam o pleno potencial da comunicação pública, restringindo, muitas vezes, as práticas operacionais que estão desconectadas dos princípios de governança pública. Ainda assim, o estudo mostrou que, com liderança comprometida, estratégias bem delineadas e um compromisso com a transparência, é possível transformar a comunicação pública em um serviço público eficaz, alinhado às demandas sociais e capaz de fortalecer a relação entre governo e cidadãos.

O objetivo geral desta pesquisa buscou analisar as práticas de comunicação pública em municípios de pequeno porte, com base em referenciais teóricos e legais específicos do campo da comunicação e da governança pública. Este objetivo geral se complementou com a elaboração de um conjunto de produtos técnicos orientativos aos indivíduos que atuam nestas organizações. Os objetivos específicos propostos nesta pesquisa foram atingidos ao longo do estudo, oferecendo contribuições relevantes tanto teóricas quanto práticas. Primeiro porque refletiu-se sobre os princípios da Governança Pública e sua aplicabilidade nas práticas comunicacionais, destacando como esses fundamentos podem orientar estratégias mais transparentes, inclusivas e alinhadas ao interesse público. O diagnóstico das práticas comunicacionais nas prefeituras analisadas permitiu a elaboração de um perfil detalhado do comunicador público, evidenciando seus desafios, limitações e potencialidades no contexto local.

Segundo, porque a análise empírica mapeou e proporcionou compreensão sobre o fluxo de informação dentro das administrações públicas municipais, identificando desafios e sugerindo melhorias que possam fortalecer a eficiência comunicacional. Além disso, a pesquisa também contribuiu para o avanço do conhecimento científico sobre comunicação pública e sua relação com a

governança, especialmente, ao abordar as particularidades e especificidades dos pequenos municípios.

Interessa salientar ainda que a presente pesquisa fortalece e consolida o conceito de Comunicação Pública de Estado defendido por Miola e Marques (2024). Foi constatado nesta pesquisa que a comunicação exercida por uma prefeitura de um município de pequeno porte considera os três requisitos determinados pelos autores (ser promovida por órgãos públicos; promover conteúdo de interesse público; utilizar canais com base em princípios eficazes, eficientes e transparentes). Além disso, esses três requisitos desdobram-se em duas dimensões, também comprovadas com a presente análise - normativa-democrática e institucional.

Por fim, pode-se afirmar que o quinto e último objetivo específico foi alcançado com a formatação de um produto técnico voltado para municípios com menos de 20 mil habitantes, representando um esforço prático de devolver à sociedade o conhecimento produzido, auxiliando gestores e comunicadores públicos a desenvolverem e qualificarem suas práticas.

O livro digital “Transformando a Comunicação Pública: Práticas de Governança para Prefeituras de Pequenos Municípios” aborda questões práticas e reflexões sobre as atividades da comunicação pública em prefeituras onde as limitações orçamentárias e técnicas são evidentes. O podcast “ComunicaGov”, em cinco episódios, complementa temáticas abordadas no e-book e amplia a discussão com a participação de fontes especialistas. No e-book também há indicações com links que levam o leitor a um kit de materiais editáveis, essenciais no dia a dia na comunicação pública.

Para alcançar tais objetivos, o percurso metodológico incluiu um conjunto de métodos de coleta de dados que resultou em um corpus formado por 98 prefeituras que responderam a um questionário online; por duas prefeituras que foram visitadas presencialmente e realizadas entrevistas com os gestores de comunicação; além de 65 publicações em portais de três prefeituras. Uma análise qualitativa e quantitativa, fundamentada nos mecanismos de governança pública e nos princípios da Comunicação Pública de Estado, levou a cinco conclusões: (a) ausência de práticas relacionadas à governança pública nas prefeituras analisadas e prevalência de práticas exclusivas de gestão; (b) possibilidade de implementação de mecanismos da governança pública, em especial o de liderança; (c) reconhecimento da comunicação pública como um serviço público; (d) o papel do jornalismo institucional

como pilar fundamental no fluxo da informação no setor público; (e) relação intrínseca com a comunicação digital.

Ao concluir esta investigação, reafirma-se a importância de fortalecer a comunicação pública como um serviço essencial para as declarações democráticas e o atendimento das demandas sociais. Em meio aos desafios impostos pelas limitações estruturais e pelo contexto das prefeituras de pequeno porte, esta tese destaca que, com estratégias embasadas em princípios de governança, ética e transparência, a comunicação pública pode se tornar uma ferramenta transformadora.

As reflexões e produtos técnicos desenvolvidos ao longo deste estudo representam uma contribuição prática para os profissionais da área e lançam luz sobre a necessidade de novos olhares e investimentos que assegurem a comunicação pública como um direito de todos os cidadãos. Dessa forma, esta pesquisa buscou não apenas analisar o cenário atual, mas também inspirar iniciativas futuras que promovam uma comunicação pública mais eficaz, inclusiva e comprometida com o fortalecimento das comunidades locais.

Oportunidades para estudos futuros neste campo incluem: investigação sobre a atuação da comunicação pública de prefeituras em cidades consideradas desertos de notícias; análise da percepção dos moradores sobre a comunicação realizada pelas prefeituras, avaliando o impacto dessa prática na confiança institucional e no engajamento cívico; e o impacto da preferência do uso da comunicação digital por prefeituras em municípios onde a tecnologia digital ainda é enfraquecida. Essas linhas de pesquisa podem ampliar o conhecimento sobre a comunicação pública e contribuir significativamente para consolidá-la como um instrumento de governança e de fortalecimento dos vínculos entre eles.

Por fim, é importante considerar as limitações desta pesquisa. Embora tenha proporcionado uma análise detalhada sobre a Comunicação Pública de Estado em prefeituras de municípios de pequeno porte em Santa Catarina, a amostra de prefeituras investigadas não representa a totalidade do universo de municípios pequenos no Brasil, o que pode limitar a generalização dos resultados para outros estados e contextos. Além disso, mesmo se utilizando do rigor científico, a utilização de métodos de coleta de dados, como questionários e entrevistas, pode ter influenciado as respostas, uma vez que os participantes podem ter interpretado as questões de maneira distinta ou preferido dar respostas que se alinhassem com

expectativas pré-estabelecidas. Essas limitações, embora presentes, não comprometem a relevância dos resultados encontrados, mas indicam a necessidade de aprofundamento da pesquisa em outros contextos e com diferentes metodologias.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Relatório de desenvolvimento mundial 2017: governança e a lei**. Washington: Banco Mundial, 2017.

BARDIN. L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Editora Edições 70, 1977.

BELTRAME, M. M. d. L. L. **Política de comunicação em instituições de educação profissional, científica e tecnológica: proposta a partir da experiência do IFSC**. 2014. 619 f. Dissertação (mestrado). Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

BRANDÃO, E. P. **Conceito de Comunicação Pública**. In: DUARTE, J. (org.) et al. **Comunicação Pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL, Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

BRASIL. Emenda Constitucional N. 15, de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm

BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 1ª. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste, 2013.

BRASIL. Lei 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.203/2017 de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta autárquica e fundacional. Brasília, DF, 22 nov. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm Acesso em: 20 de maio de 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília, DF: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **10 passos para a boa governança**. 2. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021.

BUCCI, E. Entrevista [Entrevista concedida a Rafael Duarte Oliveira Venancio]. *In*: RAMOS, M. C. *et al.* (org.). **Em defesa da Comunicação Pública**. Brasília: FAC-UnB, 2016. p. 31–38.

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

BUENO, W. d. C.. **Comunicação empresarial: políticas e estratégias**. Saraiva, 2009.

BUSATTO, L. D. **Conflitos de interesses na administração pública: proposta de práticas de governança para os municípios**. Dissertação (mestrado em planejamento e governança pública). Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, p. 115, 2023.

BRANDT, C. T. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista de informação legislativa**, v. 47, n. 187, p. 59-75, 2010.

CABRAL, N. C. **O município nas diversas constituições brasileiras: uma análise do procedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento a partir da constituição federal de 1988**. Monografia (graduação em Direito) Centro Universitário Tabosa de Almeida (ASCES/UNITA), Caruaru. 34 p. 2020.

CAHEN, R. **Tudo que seus gurus não lhe contaram sobre comunicação empresarial**. São Paulo: Best Seller/Nova Cultural, 1990.

CANEL, M. J.; LUOMO-AHO, V. **Public Sector Communication: Closing Gaps Between Citizens and Public Organizations**. Hoboken: Wiley Blackwell, 2019.

CANEL, M. J., & SANDERS, K. **Government Communication**. International Encyclopedia of Communication Online, 2011.

CIGOLINI, A.; CACHATORI, T. L. Análise do processo de criação de Municípios no Brasil. **Colóquio Internacional De Geocrítica**, v. 12, 2012.

CITADINI, A. R. Municípios inviáveis e controle do déficit público. **Diário Comércio e Indústria**, 24 e 25 nov. 1998.

CAVALCANTE, P. L. C.; PIRES, R. R. C. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. **Boletim de Análise Político-institucional**, n. 19, 2018.

DEPAULA, N. Political ideology and information technology in government online communication. **Government Information Quarterly**, [s. l.], p. 101747, 2022.

DUARTE, J. (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE, J.; BARROS, A. (Org.) **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DUARTE, J.; MONTEIRO, G. Potencializando a comunicação nas organizações. In: KUNSCH, M. (Org). **Comunicação Organizacional: linguagem, gestão e perspectivas**. Volume 2. São Paulo: Saraiva, 2009.

DUARTE, J.; SILVA, H. D. da. Política de Comunicação e gestão empresarial: a experiência da Embrapa. **Revista Organicom**, v. 4, n. 6, p. 10-25, 2007.

FAIRBANKS, J.; PLOWMAN, K. D.; RAWLINS, B. L. Transparency in government communication. **Journal of Public Affairs**, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 23–37, 2007. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pa.245>.

FENAJ. Federação Nacional dos Jornalistas. **Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros**. Vitória: FENAJ, 2007. Disponível em: https://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2014/06/04-codigo_de_etica_dos_jornalistas_brasileiros.pdf

FERRARETTO, E. K.; FERRARETTO, L. A. **Assessoria de imprensa: teoria e prática**. Summus Editorial, 2009.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução: Sandra Netz. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2007.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Desenvolvimento Local com Equidade em Municípios de Pequeno Porte Populacional: Como utilizar a Plataforma Básica**. 1ª ED. São Paulo: Dedone Editora, 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GIL, P. G.; MATOS, H.. Quem é o cidadão na comunicação pública?. In: MATOS, H. (org.). **Comunicação pública interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 141–167.

GOMES, W. **Jornalismo, fatos e interesses: ensaios de teoria do jornalismo**. Insular, 2009.

GRABER, D. **The Power of Communication: Managing Information in Public Organizations**. Washington: CQ Press, 2003.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HASWANI, M. F. **Comunicação pública: bases e abrangências**. São Paulo: Saraiva, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Malha Municipal Digital e Áreas Territoriais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101998.pdf>. Acesso em: 20 abril 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA . **Censo Brasileiro de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

JUNIOR, J. A. M. A comunicação pública nos desertos de notícia: uma análise a partir de 25 municípios brasileiros. **Organicom**, v. 21, n. 45, p. 219-234, 2024.

KOÇOUSKI, Marina. Comunicação pública: construindo um conceito. **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, p. 71-96, 2012.

KUNSCH, M. M. K. Sociedade civil, multicitadania e comunicação social. In: KUNSCH, M. M. K.; KUNSCH, W. L. (org.). **Relações públicas comunitárias: a comunicação em uma perspectiva dialógica e transformadora**. São Paulo: Summus, 2007. p.59-77.

KUNSCH, M. M. K. (org.). **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

KUNSCH, M. M. K. **Comunicação Pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas**. In: MATOS, Heloiza (Org.). **Comunicação Pública: Interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA-USP, p. 13-30, 2012.

LAGE, N. **Ideologia e técnica da notícia**. Florianópolis: Insular, 2012.

LARA, M. H. de. **Jornalismo a serviço de quem? Produção informativa em assessorias de imprensa de prefeituras do interior do Paraná**. 2017. 128 f. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2017.

LESSA, A. S. **Comunicação pública versus comunicação do governo: estudo de caso sobre o Portal de Notícias do Poder Executivo de Goiás**. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade Federal de Goiás. Faculdade de Informação e Comunicação (FIC), Goiania, 2017.

LÜCHMANN, L. H. H. Interfaces das interfaces socioestatais: ouvidorias, conselhos gestores e Facebooks governamentais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 74, 2020.

LUZ, A. J. **Comunicação pública e memória das cidades: a preservação dos sistemas de comunicação nos sites das capitais brasileiras**. 2016. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

MACHADO, M. B.; MOREIRA, F. Jornalismo e informação de interesse público. **Revista FAMECOS: mídia, cultura e tecnologia**, n. 27, p. 117-124, 2005.

MADURO, M. C. B. O Jornalismo como ferramenta de Comunicação Pública: uma análise da cobertura noticiosa sobre a Covid19 nos portais dos estados do Sul do Brasil. *In: 43º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*. Salvador: INTERCOM, 2020. Disponível em: <https://portalintercom.org.br/anais/nacional2020/resumos/R15-2577-1.pdf>

MADURO, M. C. B.; MIOLA, E. Comunicação Pública de Estado em xeque: a importância de um marco legal. *In: 10º Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política*. Fortaleza: COMPOLÍTICA, 2023. Disponível em: https://compolitica.org/novo/wp-content/uploads/2023/05/GT04_maduro_miola-Maiara-Maduro.pdf.

MADURO, M. C. B.; MIOLA, E. Política de Comunicação Pública para Prefeituras de Municípios de Pequeno Porte: Reflexões Conceituais e Proposta de Boas Práticas. *In: Anais da II Conferência Internacional de Políticas Públicas e Ciência de Dados*. Curitiba: RP3CD/UTFPR, 2024. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/ii-conferencia-internacional-de-politicas-publicas-e-ciencia-de-dados-385492/823900-politica-de-comunicacao-publica-para-prefeituras-de-municipios-de-pequeno-porte--reflexoes-conceituais-e-proposta/>.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. São Paulo: editora Atlas. 7. ed. 2010.

MARQUES, L. H. B. Análise de viabilidade de Incorporações Municipais na Região Norte Central Paranaense conforme a PEC 188/2019. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 12, n. 2, p. 537, 2023. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/15878>.

MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E.; SIEBRA, N. Jornalismo, assessoria de imprensa e seus condicionantes organizacionais: uma reflexão a partir das teorias do jornalismo. **Animus. Revista Interamericana de Comunicação Midiática**, v. 13, n. 25, 2014.

MARQUES, F. P. J. A. O problema da participação política no modelo deliberativo de democracia. **Rev. Sociol. Polít**, v. 20, n. 41, p. 21–35, 2012.

Martins, C. V. O.; Ruão, T.; Duarte A. M. Política de comunicação: veneno ou remédio? Um olhar sob a perspectiva da comunicação organizacional. In Z. Pinto-Coelho; T. Ruão & S. Marinho (Eds.), **Dinâmicas comunicativas e transformações sociais**. Atas das VII Jornadas Doutorais em Comunicação & Estudos Culturais (pp. 328-349). Braga: CECS.

MATÉ, C.; MICHELETI, T.; SANTIAGO, A. G.. Cidades de pequeno porte em Santa Catarina: Uma reflexão sobre planejamento territorial. **Revista Políticas Públicas & Cidades-2359-1552** , v. 3, 2015.

MATOS, H. (2012). **Comunicação pública: Interlocuções, interlocutores e perspectivas**. ECA/USP.

MELLO, D. L. de. Governo e administração municipal: a experiência brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 2, p. 79-96, São Paulo, 2001.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MICK, J. **Accountability e governança do trabalho jornalístico: como a cooperação entre jornalistas no setor público aprimora a prestação de contas do executivo federal**. 2021. Brasília: Enap, 2021. 89 p. : iL – (Cadernos Enap, 79).

MIOLA, E. **Comunicação Pública: experiências locais (Relatório de Pesquisa)**. Curitiba: Grupo de Pesquisa Comunicação, Discurso e Democracia (DISCORD); Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), 2020.

MIOLA, E.; MARQUES, F. P. J. Abordagens teóricas e definições mínimas na pesquisa em Comunicação Pública: construindo o conceito de Comunicação Pública de Estado. **Organicom**, v. 21, n. 45, p. 19-34, 2024.

MOREIRA, T. M. Os tipos de pesquisa. *In*: WINQUES, Kérley (org.) **Nos caminhos da iniciação científica: guia para pesquisadores em formação**. 1. ed. Joinville: Faculdade Ielusc, 2022. 350 p.

MOTTIN, F. **Sistematização dos critérios estaduais de distribuição da cota-parte do ICMS: um olhar técnico e de governança**. 2022. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2022.

NAKAZATO, C. T. I. **Comunicação e governança pública: estudo da comunicação nas cidades mais populosas do mundo**. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

NUNES, S. G. S.; SERRANO, A. C. A. P. O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988. **Cadernos Jurídicos—Escola Paulista da Magistratura**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 153-168, 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Princípios de Governança Corporativa do G20/OCDE 2023**, OECD Publishing, Paris, 2024. <https://doi.org/10.1787/58478f0f-pt>.

PISA, B. J. **Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGovP): instrumento de planejamento e desenvolvimento do estado**. 2014. 222 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

PROJOR (Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo). **Atlas da Notícia** [on-line]. São Paulo: 2022. Disponível em <https://atlas.jor.br/> Acesso: 4 de novembro de 2024.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. d. Revisão da transparência passiva nas câmaras municipais brasileiras. **Revista de Administração (São Paulo)**, v. 51, p. 288-298, 2016.

ROMERO, H. H.; SANT'ANNA, F. C. C. M. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 2, p. 185-198, 2014.

SALAVERRÍA, R. Multimedialidade: informar para cinco sentidos. *In*: CANAVILHAS, João (org.). **Webjornalismo: 7 características que marcam a diferença**. p. 25-53. 2014.

SILVA, G. Para pensar critérios de noticiabilidade. **Estudos em jornalismo e mídia**, v. 2, n. 1, p. 95-107, 2005.

SILVA, M. R. d. **Práticas de comunicação da governança pública em municípios brasileiros por intermédio da internet**. 2016. 188 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

SOUZA FILHO, G. A. d. **Compliance como ferramenta de governança pública para a efetividade do estado: estudo de caso no estado do Paraná**. 2022. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2022.

STRÖMBÄCK, J.; KIOUSIS, S. **Political public relations: principles and applications**. Routledge/Taylor and Francis Group, 2011.

TAVARES, M. M. **Políticas Públicas e Pequenos Municípios: Uma Avaliação no Estado do Paraná**. 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Setor de Ciências da Terra. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

THORSTENSEN, V. H.; NOGUEIRA, T. R. S. M. Governança pública: a evolução do tema na OCDE e as diretrizes para o Brasil. **FGV EESP - Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas**, 2020.

WEBER, M. H. Na Comunicação Pública, a captura do voto. **LOGOS27: Mídia e Democracia**, Rio de Janeiro, ano 14, p. 21-42, 2007.

WEBER, M. H. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSCH, M. (Org.). **Comunicação Pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, p. 117-136, 2011.

WEBER, M. H.; CARNIELLI, F. Z. **A comunicação de instituições públicas e o paradoxo da visibilidade estratégica**. Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, v. 25, 2016.

WEBER, M. H. **Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade**. In: WEBER, M. H.; COELHO, M. P.; LOCATELLI, C. (Org.). Comunicação pública e política: pesquisa e práticas. Florianópolis: Insular, p. 23-56, 2017.

WEBER, M. H.; COELHO, M. P.; LOCATELLI, C. **Comunicação pública e política: pesquisa e práticas**. Florianópolis: Insular, 2017.

WINQUES, K. (org.) **Nos caminhos da iniciação científica: guia para pesquisadores em formação**. 1. ed. Joinville: Faculdade Ielusc, 2022. 350 p.

ZÉMOR, Pierre. Como anda a comunicação pública?. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 60, n. 2, p. 189-195, 2009.

ZMITROWICZ, W.; BISCARO, C.; MARINS, K. R. C. C. A organização administrativa do município e o orçamento municipal. **São Paulo: EPUSP**, p. 28, 2013.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO APLICADO À AMOSTRA 1

INSTRUMENTO DE PESQUISA | QUESTIONÁRIO | Amostra 1

Seção 1 de 2

Comunicação Pública | Prefeituras de SC

Descrição:

Esta pesquisa, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, buscará compreender, diagnosticar e analisar como a comunicação pública de Estado é exercida por prefeituras de municípios com menos de 20 mil habitantes.

Conforme consta no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, os dados serão tratados de forma anônima e a identidade dos respondentes permanecerá em sigilo. Os resultados serão consolidados e serão imprescindíveis na pesquisa de doutoramento da discente Maiara Maduro, orientada pela professora Dra. Edna Miola.

Dúvidas ou informações, contate: maiamaduro@alunos.utfpr.edu.br.

- 1. Qual é o nome do município?**

- 2. Existe um órgão específico dedicado a gerenciar a comunicação da Prefeitura? (secretaria, gerência, departamento)?**
 - () Sim, existe um órgão específico dedicado a gerenciar a comunicação.
 - () Não existe. A comunicação é parte das responsabilidades de departamento que se dedica a outras atividades além da comunicação.
 - () Nenhuma dessas alternativas. Não há setor responsável pela comunicação.

- 3. Quais meios impressos, eletrônicos e digitais a Prefeitura utiliza para a comunicação? Marque todos os que se aplicam.**
 - () Cartazes, panfletos, pôsteres e outros materiais impressos
 - () Anúncios em jornais impressos
 - () Anúncios em rádio e/ou televisão
 - () Anúncios em sites de notícias e redes sociais
 - () Website ou portal próprio na internet
 - () Canal (ou canais) próprios no YouTube
 - () Perfil no Twitter
 - () Página (fanpage) no Facebook

- () Perfil no Instagram
- () Whatsapp
- () Carro de som
- () Aplicativos próprios para smartphone
- () Outro:

4. A Prefeitura possui contratos vigentes com empresas terceirizadas para serviços de comunicação? (Ex.: agências de publicidade e propaganda).

- () Sim
- () Não

5. Quem são os responsáveis majoritários pelas seguintes atividades?

| | Funcionários ou estagiários da Prefeitura | Empresas privadas contratadas | A atividade não é realizada pela Prefeitura |
|---|---|-------------------------------|---|
| Produção gráfica (design de materiais impressos) | | | |
| Produção fotográfica | | | |
| Produção para rádio ou televisão | | | |
| Organização de eventos | | | |
| Assessoria de imprensa (clipping, releases, entrevistas coletivas, etc.) | | | |
| Pesquisas de opinião | | | |
| Planejamento estratégico de comunicação | | | |
| Publicidade e propaganda (campanhas de interesse público e/ou promoção governamental) | | | |
| Produção e manutenção de websites | | | |
| Produção de conteúdo e gestão de redes sociais (Facebook, Twitter, Youtube e Instagram) | | | |
| Comunicação interna (jornal mural, e-mail/WhatsApp para os servidores) | | | |

6. Avalie a importância de cada um dos fatores listados abaixo para que a Prefeitura realize uma boa comunicação.

| | Nada importante | Pouco importante | Importante | Extremamente importante |
|--|-----------------|------------------|------------|-------------------------|
| Uma equipe técnica grande | | | | |
| Tempo | | | | |
| Recursos financeiros | | | | |
| Funcionários com conhecimentos especializados na área da comunicação | | | | |
| Liberdade para que os funcionários tomem decisões | | | | |
| Vontade política dos que governam o município | | | | |

7. O setor/departamento ou funcionário ligado à Comunicação da Prefeitura é responsável pelo serviço de Ouvidoria (cumprimento da lei nº 13.460/2017)?

() Sim

() Não

8. Avalie a importância de cada uma das atividades listadas abaixo na comunicação da Prefeitura.

| | Nada importante | Pouco importante | Importante | Extremamente importante |
|---|-----------------|------------------|------------|-------------------------|
| Divulgar as ações do governo municipal | | | | |
| Divulgar as visões de mundo defendidas pelo governo e por seus agentes | | | | |
| Informar sobre os representantes políticos (sua biografia, suas funções e ações no governo) | | | | |
| Estimular a convivência cidadã (a partir de campanhas de conscientização) | | | | |

| | | | | |
|---|--|--|--|--|
| Dar transparência à execução do orçamento municipal | | | | |
| Possibilitar a participação dos cidadãos nas decisões tomadas pela prefeitura | | | | |
| Informar sobre os serviços municipais à disposição da população | | | | |
| Promover o debate sobre questões de interesse público | | | | |
| Gerenciar a relação entre os diversos órgãos e setores do governo municipal | | | | |
| Divulgar concorrências públicas, licitações e contratos estabelecidos pela prefeitura | | | | |
| Receber feedback da população | | | | |
| Responder os usuários que enviam comentários ou mensagens pelas redes sociais | | | | |
| Dar voz aos cidadãos, publicando suas opiniões e seus testemunhos | | | | |
| Manter o diálogo entre a prefeitura e os cidadãos | | | | |
| Informar sobre o município (sua história, seus símbolos e informações demográficas) | | | | |

9. Avalie a importância de cada um dos possíveis objetivos de comunicação da Prefeitura.

| | Nada importante | Pouco importante | Importante | Extremamente importante |
|--|------------------------|-------------------------|-------------------|--------------------------------|
| Monitorar e fiscalizar os representantes políticos | | | | |
| Influenciar as prioridades políticas a serem implementadas na gestão municipal | | | | |
| Influenciar a opinião pública | | | | |

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| Promover a transformação social | | | | |
| Apoiar o desenvolvimento do município | | | | |
| Promover a boa governança na gestão municipal | | | | |
| Contribuir para a boa imagem do governo municipal | | | | |
| Promover atividades de cunho educativo e cultural | | | | |
| Orientar e guiar as decisões dos gestores municipais | | | | |
| Motivar os cidadãos a participarem politicamente | | | | |
| Gerenciar os processos de comunicação entre diferentes órgãos da administração municipal | | | | |
| Treinar os funcionários da prefeitura para atender e responder às demandas dos cidadãos | | | | |

10. O setor/departamento ou funcionário ligado à Comunicação da Prefeitura é responsável por alimentar o Portal da Transparência? (cumprimento da lei complementar 131/2009)?

() Sim

() Não

11. O setor/departamento ou funcionário ligado à Comunicação da Prefeitura é responsável por responder aos cidadãos questões solicitadas por meio da Lei de Acesso à Informação? (cumprimento da lei 12.527/2011)

() Sim

() Não

12. Descreva o nível de empecilho que esses fatores representam para a comunicação da Prefeitura.

| | Nenhum empecilho | Pouco empecilho | Médio empecilho | Grande empecilho |
|--|---------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| A influência política do(a) prefeito(a) | | | | |
| A influência política dos secretários municipais | | | | |
| A influência política de membros do partido do(a) prefeito e de partidos aliados | | | | |
| A influência política de vereadores | | | | |
| A influência de outros representantes políticos, como governador ou deputados | | | | |
| A rotatividade da equipe de funcionários | | | | |
| As indicações políticas de funcionários | | | | |
| A alta carga de trabalho | | | | |
| As demandas dos cidadãos | | | | |
| As demandas dos órgãos de controle | | | | |
| As pressões da imprensa | | | | |
| A falta de oportunidades de qualificação para o corpo técnico | | | | |

Seção 2 de 2

Perfil do comunicador público

A segunda parte da pesquisa destina-se ao profissional responsável por gerenciar e/ou executar os serviços relacionados à comunicação.

13. Qual o seu cargo e/ou função?

14. Qual o tipo de vínculo com a Prefeitura?

- () Servidor concursado.
- () Cargo comissionado.
- () Contrato terceirizado.
- () Estagiário.

15. Há quanto tempo atua nesta Prefeitura?

- ☐ Até dois anos.
- ☐ De 2 a 5 anos.
- ☐ De 5 a 10 anos.
- ☐ Mais de 10 anos.

16. Qual o seu nível de escolaridade?

- ☐ Ensino médio completo.
- ☐ Ensino superior incompleto.
- ☐ Ensino superior completo.

17. No caso de ensino superior completo, qual sua área de formação?

- ☐ Jornalismo
- ☐ Publicidade e Propaganda
- ☐ Marketing
- ☐ Relações Públicas
- ☐ Outro:

18. Quais atividades você desempenha? (pode ser mais de uma).

- ☐ Jornalismo - produção de notícias, de conteúdo para redes sociais, etc.
- ☐ Design gráfico - produção de artes.
- ☐ Fotografia e audiovisual - cobertura fotográfica, produção de roteiros, gravação, edição.
- ☐ Gestão da comunicação - participação em reuniões, definições sobre estratégias, etc.
- ☐ Produção de eventos públicos - cerimonial, protocolo, organização.
- ☐ Outro:

19. Avalie qual o nível de liberdade você tem para decidir sobre a comunicação da Prefeitura. Considere a escala de 1 a 5, sendo 1 nenhuma liberdade e 5 total liberdade.

- ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5

20. Descreva quão influentes são os seguintes itens nas decisões que você toma sobre a comunicação da Prefeitura.

| | Nada influente | Pouco influente | Influente | Extremamente influente |
|---|---------------------------|----------------------------|------------------|-----------------------------------|
| Suas crenças e valores individuais | | | | |
| Suas crenças religiosas | | | | |
| A opinião dos seus familiares e amigos | | | | |
| Seus conhecimentos técnico-profissionais | | | | |
| A opinião dos seus colegas | | | | |
| A opinião dos seu(s) supervisor(es) direto(s) | | | | |
| A opinião do(a) Prefeito(a) ou de lideranças políticas | | | | |
| As necessidades e opiniões dos cidadãos | | | | |
| A opinião dos jornalistas ou profissionais da mídia | | | | |
| A opinião de políticos de gestões anteriores | | | | |
| A legislação que rege o serviço público e a comunicação pública | | | | |
| A opinião da sociedade civil organizada | | | | |
| A opinião de empresários do município | | | | |

21. Com que frequência você discute com lideranças políticas as melhores estratégias de comunicação da Prefeitura?

- () Nunca
 () Raramente
 () Às vezes
 () Frequentemente
 () Sempre

22. Você se identifica com o gênero:

- ☐ Feminino
- ☐ Masculino
- ☐ Outro:

23. Qual sua idade?

24. Além de você, há outras pessoas que se dedicam exclusivamente à comunicação da Prefeitura?

- ☐ Sim
- ☐ Não

25. Se sim, liste os cargos e atividades desempenhadas por eles (elas).

26. Avalie qual o nível de liberdade que os demais servidores que atuam na comunicação têm para decidir sobre a comunicação da Prefeitura. Considere a escala de 1 a 5, sendo 1 nenhuma liberdade e 5 total liberdade.

- ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5

APÊNDICE B - MENSAGEM/CONVITE PARA PREFEITURAS DA AMOSTRA 1

CONVITE PARA PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA | AMOSTRA 1

O teor do e-mail enviado aos contatos disponíveis no site de cada uma das prefeituras da amostra 1 (e-mail enviados em grupos de 20 e em lista oculta).

Assunto: Pesquisa de doutorado | Comunicação Pública de pequenos municípios

Prezado (a),

Estou realizando uma pesquisa de doutorado sobre a comunicação pública exercida em prefeituras de municípios de pequeno porte no Estado de Santa Catarina e por meio deste e-mail, gostaria de convidar o servidor responsável nesta prefeitura para participar e colaborar com a proposição de boas práticas.

Trata-se de uma pesquisa realizada no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, que terá como objetivo traçar um perfil da comunicação pública em municípios de pequeno porte, bem como será indispensável na proposição de boas práticas.

A participação será por meio de um questionário online que deverá ser respondido pelo servidor (efetivo, comissionado ou terceirizado) que executa atividades comunicacionais no âmbito da Prefeitura. Parte das perguntas são relacionadas às atividades da comunicação, e outra parte a função profissional exercida pelo servidor.

Neste primeiro momento, gostaria de ter o contato do servidor responsável pela comunicação para que possa convidá-lo e apresentá-lo a pesquisa de forma mais detalhada.

Deixo meu contato telefônico para eventuais dúvidas: (47) 99704 7765.

Maiara Maduro

Mestra em Comunicação (UFPR)

Doutoranda em Planejamento e Governança Pública (UTFPR)

Professora de Jornalismo (Faculdade Ielusc)

APÊNDICE C - TCLE- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (AMOSTRA 1)

1/3

TCLE - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da pesquisa: Princípios de Governança e Comunicação Públicas aplicados à realidade local: um estudo de municípios de pequeno porte de Santa Catarina com vistas à proposição de boas práticas

Pesquisador responsável pela pesquisa:

Nome: Edna Miola

Endereço: Avenida Sete de Setembro, nº 3.165, Curitiba-PR.

Telefones: (41) 3310-4665 (Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública).

Aluna/assistente de pesquisa:

Nome: Maiara Carvalho Batista Maduro

Endereço: Rua Tupi, 1169, São Marcos, Joinville.

Telefone: (47) 99704 7765.

O (A) senhor (a) está sendo **convidado (a)** para participar de uma pesquisa que faz parte do processo de doutoramento da pesquisadora Maiara Maduro. A tese de doutorado será elaborada no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, da Universidade Federal Tecnológica do Paraná.

A pesquisa tem como **objetivo** compreender, diagnosticar e analisar a forma como a comunicação é exercida em Prefeituras de municípios de pequeno porte (menos de 20 mil habitantes) no Estado de Santa Catarina.

A **participação** do (a) senhor (a) - servidor público, seja efetivo, cargo comissionado ou terceirizado - que exerça funções relacionadas às práticas comunicacionais, tais como produção de notícias, de conteúdos para redes sociais, entre outras, se dará por meio das respostas às questões dispostas no formulário online que será enviado por e-mail. Estima-se que o tempo de participação na pesquisa será entre **15 a 25 minutos** dedicados a resposta e envio do formulário.

Asseguramos que todas as informações coletadas nesta pesquisa são estritamente **confidenciais**. Somente nós, a pesquisadora responsável e a pesquisadora assistente, teremos o conhecimento de sua identidade e nos comprometemos a mantê-la em sigilo ao publicar os resultados dessa pesquisa.

Informamos que toda pesquisa científica pode gerar **riscos**. A aplicação do questionário ao qual o (a) senhor (a) está convidado a participar pode gerar cansaço físico e mental devido ao tempo necessário para respondê-lo. Embora as questões sejam de ordem prática da atividade profissional, os participantes podem, por ventura, refletir sobre questões sociais e até mesmo pessoais, gerando desconforto psicológico. Dessa forma, pensando em amenizar esses possíveis desconfortos, as questões foram elaboradas de forma respeitosa e empática. Além disso, o senhor (a) terá a opção de fazer a primeira leitura do questionário, refletir sobre e decidir qual período e horário é mais confortável para responder. Por se tratar de uma pesquisa em ambiente digital, existem os riscos de quebra de sigilo. Dessa forma, após o período estipulado para recebimento de respostas, o questionário será fechado, as informações serão baixadas e salvas em ambiente offline, para que dessa forma não haja informações salvas na "nuvem", em um esforço para garantir a segurança dos dados obtidos.

A realização da pesquisa trará também **benefícios** aos participantes. Além da oportunidade de refletir sobre as atividades comunicacionais que desempenham em

seus respectivos locais de trabalho, os participantes serão contemplados com o produto técnico que será fruto desta pesquisa científica. A partir dos resultados dos dados coletados por meio do questionário, será feita uma análise e, associadas as contribuições teóricas e legislações existentes, será elaborado um documento norteador e entregue aos participantes. O documento será denominado "Guia de Boas Práticas para elaboração da Política de Comunicação Pública de Estado em prefeituras de municípios com menos de 20 mil habitantes".

A pesquisa ao qual o (a) senhor(a) está sendo convidado(a) a participar tem como **critério de inclusão** os servidores públicos efetivos e/ou comissionados, ou ainda, funcionários terceirizados, que atuem diretamente na execução de atividades comunicacionais da prefeitura do município com menos de 20 mil habitantes localizado no Estado de Santa Catarina. Como **critério de exclusão**, serão considerados inaptos servidores públicos que estejam há menos de três meses exercendo atividades relacionadas à Comunicação, estejam afastados do exercício da função, por meio de licenças, por exemplo; servidores lotados no setor de Comunicação, mas que estejam em desvio de função atuando em outros setores da Prefeitura e não diretamente com atividades comunicacionais.

Informamos que o (a) senhor(a), ao aceitar ser participante da pesquisa, tem a direito garantido de deixar o estudo a qualquer momento, **recusando ou retirando o seu consentimento** em qualquer fase da pesquisa. É seu direito, também, solicitar esclarecimentos em qualquer etapa. Além do produto técnico denominado de Guia de Boas Práticas que será disponibilizado e da tese que será um documento público, o participante também tem o direito de receber o resultado desta pesquisa. Se for do seu interesse, assinale abaixo:

() quero receber os resultados da pesquisa no seguinte e-mail:

() não quero receber os resultados da pesquisa.

Informamos ainda que o (a) senhor(a), ao aceitar ser participante da pesquisa, não terá nenhuma despesa, porém, se por ventura tiver alguma despesa, haverá **ressarcimento** ao participante e acompanhante, se necessário. O participante tem também direito à **indenização**, no caso da necessidade de cobertura material para reparação do dano causado pela pesquisa.

ESCLARECIMENTOS SOBRE O COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA:

O Comitê de Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos (CEP) é constituído por uma equipe de profissionais com formação multidisciplinar que está trabalhando para assegurar o respeito aos seus direitos como participante de pesquisa. Ele tem por objetivo avaliar se a pesquisa foi planejada e se será executada de forma ética. Se você considerar que a pesquisa não está sendo realizada da forma como você foi informado ou que você está sendo prejudicado de alguma forma, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (CEP/UTFPR).

Contato do Comitê de Ética em Pesquisa que envolve seres humanos para denúncia, recurso ou reclamações do participante pesquisado:

CEP Curitiba:

Endereço: Avenida Sete de Setembro, 3165, bloco L sala 07 (pátio central), térreo, Bairro Rebouças, CEP 80230-901, Curitiba-PR, **Telefone:** (41) 3310-4494, **e-mail:** coep@utfpr.edu.br.

CONSENTIMENTO

Eu declaro ter conhecimento das informações contidas neste documento e ter recebido respostas claras às minhas questões a propósito da minha participação direta (ou indireta) na pesquisa e, adicionalmente, declaro ter compreendido o objetivo, a natureza, os riscos, benefícios, ressarcimento e indenização relacionados a este estudo.

Após reflexão e um tempo razoável, eu decidi, livre e voluntariamente, participar deste estudo. Estou consciente que posso deixar o projeto a qualquer momento, sem nenhum prejuízo.

DECLARAÇÃO DA PESQUISADORA

Eu declaro ter apresentado o estudo, explicado seus objetivos, natureza, riscos e benefícios e ter respondido da melhor forma possível às questões formuladas.

Nome completo: Maiara Carvalho Batista Maduro

Assinatura pesquisador (a):

Data: __/__/__

Para todas as questões relativas ao estudo ou para se retirar do mesmo, poderão se comunicar com Maiara Maduro, via e-mail: maiamaduro@alunos.utfpr.edu.br ou telefone: 47 99974-7765.

APÊNDICE D - TCLE- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO E TCUISV- TERMO DE CONSENTIMENTO PARA USO DE IMAGEM E SOM DE VOZ (AMOSTRA 2)

TCLE - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO TCUISV - TERMO DE CONSENTIMENTO PARA USO DE IMAGEM E SOM DE VOZ

Título da pesquisa: Princípios de Governança e Comunicação Públicas aplicados à realidade local: um estudo de municípios de pequeno porte de Santa Catarina com vistas à proposição de boas práticas

Pesquisador responsável pela pesquisa:

Nome: Edna Miola

Endereço: Avenida Sete de Setembro, nº 3.165, Curitiba-PR.

Telefones: (41) 3310-4665 (Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública).

Aluna/assistente de pesquisa:

Nome: Maiara Carvalho Batista Maduro

Endereço: Rua Tupi, 1169, São Marcos, Joinville.

Telefone: (47) 99704 7765.

O (A) senhor (a) está sendo **convidado (a)** para participar de uma pesquisa que faz parte do processo de doutoramento da pesquisadora Maiara Maduro. A tese de doutorado será elaborada no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, da Universidade Federal Tecnológica do Paraná.

A pesquisa tem como **objetivo** compreender, diagnosticar e analisar a forma como a comunicação é exercida em Prefeituras de municípios de pequeno porte (menos de 20 mil habitantes) no Estado de Santa Catarina.

A **participação** do (a) senhor (a) - servidor público, seja efetivo, cargo comissionado ou terceirizado - que exerça funções relacionadas às práticas comunicacionais, tais como produção de notícias, de conteúdos para redes sociais, entre outras, se dará por meio das seguintes ações: (a) ao responder o questionário online enviado por e-mail; (b) ao acompanhar a pesquisadora assistente em visita presencial na sede da Prefeitura; (c) ao participar/responder as perguntas realizadas em entrevista em profundidade proposta como coleta de dados da pesquisa.

Importante destacar que o tempo de participação na pesquisa deve ser de 15 a 25 minutos para resposta do formulário online, bem como um dia compreendendo o horário de expediente da Prefeitura para a visita presencial. Já a entrevista será feita no mesmo dia da visita presencial, com tempo estimado de 40 minutos.

Informamos também que na terceira etapa da pesquisa - entrevista - será feita **gravação de voz** pela pesquisadora para posterior consulta e realização da análise. Essa gravação será arquivada em local seguro, assegurando assim a confidencialidade desta pesquisa. A gravação também poderá ser solicitada pelo participante no momento em que desejar.

Asseguramos que todas as informações coletadas nesta pesquisa são estritamente **confidenciais**. Somente nós, a pesquisadora responsável e a pesquisadora assistente, teremos o conhecimento de sua identidade e nos comprometemos a mantê-la em sigilo ao publicar os resultados dessa pesquisa.

Informamos que toda pesquisa científica pode gerar **riscos**. A aplicação do questionário ao qual o (a) senhor (a) está convidado a participar, bem como a entrevista em profundidade e o acompanhamento da visita presencial, podem gerar cansaço físico e mental devido ao tempo necessário para respondê-lo. Embora as questões sejam de ordem prática da atividade profissional, os participantes podem, por ventura, refletir sobre questões

sociais e até mesmo pessoais, gerando desconforto psicológico. Dessa forma, pensando em amenizar esses possíveis desconfortos, as questões foram elaboradas de forma respeitosa e empática, bem como a observação será realizada de forma cautelosa, para que não atrapalhe o fluxo de trabalho. O (a) senhor (a) terá a opção de fazer a primeira leitura do questionário, refletir sobre e decidir qual período e horário é mais confortável para responder. Por se tratar de uma pesquisa em ambiente digital, existem os riscos de quebra de sigilo. Dessa forma, após o período estipulado para recebimento de respostas, o questionário será fechado, as informações serão baixadas e salvas em ambiente offline, para que dessa forma não haja informações salvas na “nuvem”, em um esforço para garantir a segurança dos dados obtidos. Quanto a visita presencial e entrevista, o processo de observação será feito de forma respeitosa e com atenção para que qualquer tipo de desconforto momentâneo possa ser evitado. As entrevistas serão feitas em local/sala de escolha do próprio entrevistado, sugerindo que seja um local confortável e seguro.

A realização da pesquisa trará também **benefícios** aos participantes. Além da oportunidade de refletir sobre as atividades comunicacionais que desempenham em seus respectivos locais de trabalho, os participantes serão contemplados com o produto técnico que será fruto desta pesquisa científica. A partir dos resultados dos dados coletados por meio do questionário, da entrevista e da observação, será feita uma análise e, associadas as contribuições teóricas e legislações existentes, será elaborado um documento norteador e entregue aos participantes. O documento será denominado “Guia de Boas Práticas para elaboração da Política de Comunicação Pública de Estado em prefeituras de municípios com menos de 20 mil habitantes”.

A pesquisa ao qual o (a) senhor (a) está sendo convidado (a) a participar tem como **critério de inclusão** os servidores públicos efetivos e/ou comissionados, ou ainda, funcionários terceirizados, que atuem diretamente na execução de atividades comunicacionais da prefeitura do município com menos de 20 mil habitantes localizado no Estado de Santa Catarina. Como **critério de exclusão**, serão considerados inaptos servidores públicos que estejam há menos de três meses exercendo atividades relacionadas à Comunicação, estejam afastados do exercício da função, por meio de licenças, por exemplo; servidores lotados no setor de Comunicação, mas que estejam em desvio de função atuando em outros setores da Prefeitura e não diretamente com atividades comunicacionais.

Informamos que o (a) senhor(a), ao aceitar ser participante da pesquisa, tem a direito garantido de deixar o estudo a qualquer momento, **recusando ou retirando o seu consentimento** em qualquer fase da pesquisa. É seu direito, também, solicitar esclarecimentos em qualquer etapa. Além do produto técnico denominado de Guia de Boas Práticas que será disponibilizado e da tese que será um documento público, o participante também tem o direito de receber o resultado desta pesquisa. Se for do seu interesse, assinale abaixo:

☐ quero receber os resultados da pesquisa no seguinte e-mail:

☐ não quero receber os resultados da pesquisa.

Informamos ainda que o (a) senhor(a), ao aceitar ser participante da pesquisa, não terá nenhuma despesa, porém, se por ventura tiver alguma despesa, haverá **ressarcimento** ao participante e acompanhante, se necessário. O participante tem também direito à **indenização**, no caso da necessidade de cobertura material para reparação do dano causado pela pesquisa.

ESCLARECIMENTOS SOBRE O COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA:

O Comitê de Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos (CEP) é constituído por uma equipe de profissionais com formação multidisciplinar que está trabalhando para assegurar o respeito aos seus direitos como participante de pesquisa. Ele tem por objetivo avaliar se a pesquisa foi planejada e se será executada de forma ética. Se você considerar que a pesquisa não está sendo realizada da forma como você foi informado ou que você está sendo prejudicado de alguma forma, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (CEP/UTFPR).

CEP Curitiba:

Endereço: Avenida Sete de Setembro, 3165, bloco L sala 07 (pátio central), térreo, Bairro Rebouças, CEP 80230-901, Curitiba-PR, **Telefone:** (41) 3310-4494, **e-mail:** coep@utfpr.edu.br.

CONSENTIMENTO

Eu declaro ter conhecimento das informações contidas neste documento e ter recebido respostas claras às minhas questões a propósito da minha participação direta (ou indireta) na pesquisa e, adicionalmente, declaro ter compreendido o objetivo, a natureza, os riscos, benefícios, ressarcimento e indenização relacionados a este estudo.

Declaro que autorizo a gravação de voz na etapa da entrevista para fins único e exclusivo desta pesquisa de doutoramento.

Após reflexão e um tempo razoável, eu decidi, livre e voluntariamente, participar deste estudo. Estou consciente que posso deixar o projeto a qualquer momento, sem nenhum prejuízo.

Nome Completo:

RG: _____ Data de Nascimento: ____/____/____ Telefone: _____

Endereço:

CEP: _____ Cidade: _____ Estado: _____

Assinatura: _____ Data: ____/____/____

Eu declaro ter apresentado o estudo, explicado seus objetivos, natureza, riscos e benefícios e ter respondido da melhor forma possível às questões formuladas.

Nome completo:

Assinatura pesquisador (a): _____ Data: ____/____/____

(ou seu representante)

Para todas as questões relativas ao estudo ou para se retirar do mesmo, poderão se comunicar com _____, via e-mail: _____ ou telefone: _____.

Contato do Comitê de Ética em Pesquisa que envolve seres humanos para denúncia, recurso ou reclamações do participante pesquisado:

Comitê de Ética em Pesquisa que envolve seres humanos da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (CEP/UTFPR).

CEP Curitiba:

Endereço: Avenida Sete de Setembro, 3165, bloco L sala 07 (pátio central), térreo, Bairro Rebouças, CEP 80230-901, Curitiba-PR, **Telefone:** (41) 3310-4494, **e-mail:** coep@utfpr.edu.br.

APÊNDICE E - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA PREFEITURA A

Transcrição entrevista em profundidade amostra 2

Prefeitura A

Entrevistado: não identificado

Local: prédio público

Data: 1º de abril de 2024

Horário: 8h às 10h30

**Para preservar o nome da cidade e do respondente, nos trechos citados, foram substituídos por xx.*

1. Como funciona a parte da comunicação aqui na Prefeitura de XX.

Essa foi a minha primeira experiência como diretoria de comunicação. Eu imaginava assim um suporte maior para você poder fazer o trabalho melhor. Hoje eu tenho uma menina que faz arte para mim, porque eu sou da época da máquina de escrever.

2. Ela é designer?

Ela não é designer, mas ela tem conhecimento nessa área. Então faz para mim, entendeu? E o marketing das redes sociais, basicamente eu elaboro o texto e ela constroi a arte. O meu cargo é de diretor de comunicação e o dela é....a contratação dela é auxiliar de setor.

3. O setor de comunicação é ligado a outro setor?

Ela é ligada à chefia de gabinete.

4. Fisicamente, o setor fica próximo ao Gabinete do Prefeito?

Está havendo uma mudança de estrutura aqui de espaço físico, então eu eu tô num cantinho ali junto com TI (Tecnologia da Informação), que eles estão viabilizando a outra sala para eu fazer a mudança. Você pegou exatamente esse momento de mudança de estrutura. Mas essa mudança é pra melhor.

5. E esse novo espaço ficará próximo ao Gabinete?

Não. O que pra mim é um grande equívoco. Eu sempre disse aqui que comunicação tem que estar ao lado do gabinete assim como o departamento jurídico. São pessoas que tem que estar muito próximo ao seu prefeito. Até para você se informar da situação, até para você desenvolver melhor seu trabalho. Então, o que que acontece no meu ponto de vista algo extremamente falho: as secretarias desenvolvem as ações...eu entendo que a comunicação ela é como um Ministério Público, ela tem que se incitada...(exemplo) “olha, nós vamos fazer isso, nós vamos pavimentar aquela rua, nós vamos desenvolver esse projeto”. Se você está distante do gabinete e não tem informação, como você vai poder desenvolver melhor o teu trabalho? Então, carece de uma comunicação que a maioria não tem e carece de uma própria estrutura física.

6. Como funciona o fluxo da comunicação?

É um extremo desafio. Porque no interior, a maioria ainda não criou a concepção da importância da comunicação de poder falar. Então, na verdade, tu tem que ficar meio que cutucando “o que que tá acontecendo aí?” “Ah, nós vamos pavimentar tal rua.” “Ah, ótimo e me passa as informações”. Então ainda carece dessa conscientização da importância da

mídia e carece também de uma valorização maior da mídia dentro do contexto administrativo. Eu costumo dizer que eu estou diretor de comunicação, não sou diretor de comunicação, até porque é um cargo de de confiança, mas carece de mais estrutura para você poder fazer o trabalho do jeito que deveria.

7. Sobre a sua função, você está desde quando no cargo?

Desde o início da administração, início de 2021.

8. E você sabe o histórico da comunicação na Prefeitura?

Na verdade, aqui não tinha até uns 8 anos atrás um setor da comunicação. Daí vem, inclusive, que eu te disse sobre a falta de entendimento da importância, não existia comunicação na gestão passada. Embora eu tenha sido chamado desde 2012... “vem trabalhar conosco”. Mas aí não porque eu não gostava muito desse vínculo. Depois, em 2016 colocaram a comunicação. Primeiro não colocaram como diretoria, colocaram como outra função e depois como diretoria.

9. O senhor já atuava com comunicação?

Sim, eu sempre trabalhei. Eu parei no quinto ou sexto semestre de comunicação social, mas eu fiz gestão em Agronegócios. Se você pegar rádio, TV e jornal, eu tenho 37 anos.

10. E a parte de equipamentos técnicos para exercer as atividades de comunicação?

Essa é uma das minhas frustrações porque teria que ter um instrumento de trabalho, uma boa câmera e um bom computador. Os equipamentos básicos para você poder desenvolver...bons *softwares*... Não é peculiar de xx, a maioria das cidades do interior não dispõem de uma estrutura necessária para fazer comunicação. Então você vai perguntar assim “Mas então qual é o instrumento de trabalho?” Meu celular...meu...até porque se eu pegasse da prefeitura eu pegaria um pior que o meu. É uma filosofia minha, por exemplo, não uso o carro da prefeitura, só tem o computador que efetivamente é da prefeitura. Aí você vai perguntar “Mas para fazer uma criação legal uma mídia legal, você precisaria de mais coisa...” Sim, precisaria. Mas eu ainda acho que carece de um de um reconhecimento da importância do setor de imprensa para uma comunicação, para uma administração, isso ainda falta.

11. Há uma verba específica, de orçamento, para a comunicação?

Não tem. Meu entendimento é que o setor de comunicação passa a constar no orçamento, para que tenha uma verba específica para investimento publicitário, aquisição de equipamentos necessários, né? Deveria ter uma emenda ali para isso.

12. E qual o motivo disso?

Falta de visão. Falta de visão dos outros gestores como um todo. Começa pelo erro de que, eu sempre defendi que a diretoria de comunicação tem que estar do lado do gabinete. Aí já não acontece. A diretoria de comunicação deveria ter uma estrutura mínima necessária. Por que que nós estamos conversando aqui? (na copa) Porque lá não tem condições. Então, se você for em Schroeder você vai encontrar a mesma situação. Então, se você fosse montar um guia prático de comunicação para entregar para as gestões interioranas. Primeiro: estruture a diretoria de comunicação, ofereça ao profissional as condições necessárias, para que ele possa desenvolver um bom trabalho. Que passa por equipamentos, que passa por estrutura física, que passa orçamento. E não sejamos hipócritas. Você já foi diretora de

comunicação e a comunicação tem que investir na divulgação dos atos administrativos.

13. Há licitação de empresas terceirizadas?

Não. Nós temos credenciamento de veículos de comunicação.

14. Caso vocês tivessem interesse em produzir um material alusivo ao aniversário do município, por exemplo, como seria?

Teria que licitar a agência, teria aqui a pegar a agência vencedora para fazer o certame. Nunca tivemos. No início, foi cogitado essa possibilidade de ter um agência. Pra mim, deveria ter uma agência de comunicação. Mas isso também passa por uma reserva de recursos no orçamento. O que há hoje, por exemplo, empresas credenciadas, empresas de comunicação, sites institucionais, rádios credenciados, que quando se faz uma peça publicitária. Nós criamos a peça, dentro das limitações que nós temos...

15. Com que frequência (essas peças são feitas)?

Menos do que deveria. Bem menos do que deveria. Eu tenho um portal de notícias (xx). Eu tenho 300...400 mil acessos mês e outras plataformas também. Então eu venho de lá... Você é jornalista, você trabalha para uma empresa, que que a tua empresa vende para pagar o teu salário? Publicidade... se você não investe, como ela vai conseguir manter a jornalista, o jornalista, ou fotógrafo ou designer... Ainda mais em municípios pequenos. Então para mim teria que fazer constar no orçamento: X para investimento publicitário, X para aquisição e modernização de equipamentos...para mim deveria ter um estúdio, um drone. Agora você vai perguntar para mim assim “se eles comprar um drone, tu sabe operar?” Mas por isso que passa pela estrutura, entendeu? Então, esses pontos, essa falta de entendimento da importância da comunicação.

16. Tem algumas legislações relacionadas a transparência e a ouvidoria...qual a responsabilidade do setor de comunicação no cumprimento dessas legislações?

Cada setor alimenta o seu. Então, nós alimentamos o site com editais e com informação. A Secretaria de Administração alimenta...o setor contábil alimenta com as informações deles, o setor de RH e assim vai... Quando alguém solicita alguma informação por meio dessa lei (de acesso à informação), vai para o jurídico. Aqui tem a ouvidoria que recebe a informação ou se alguém solicita alguma informação...aí vai para o jurídico ou para a pasta competente.

17. Voltando à questão do trabalho exercido aqui nesta prefeitura....

Alimentamos o site com notícias, redes sociais...Instagram e Facebook, que são as duas ferramentas mais utilizadas. O “X” - Twitter a gente não tem.

18. E o Whatsapp?

Nós temos um grupo da Imprensa no WhatsApp em que todas as informações também são inseridas lá.

19. E outras formas, por exemplo carro de som?

Não, não é utilizado.

20. Cartaz?

Folders, às vezes, algum algum material específico se faz também. Impressão, de modo geral, é mais pontual, mais sazonal e seria algo mais relacionado à saúde. Outdoor, por

exemplo, já cheguei a usar algumas vezes, principalmente campanhas, também pontuais, como IPTU.

21. Sobre a produção de notícias...o que é notícia nesta Prefeitura?

Todas as ações da administração que nos chegam ao conhecimento a gente constroi a notícia. A menina cria uma peça e a gente solta para as redes sociais e pelo site.

22. Tem ações que chegam ao conhecimento depois de certo tempo?

Por isso que eu falo que a imprensa tem que ser igual ao Ministério Público...Muitas vezes não chega (a informação). Muitas vezes eu me deparo com uma obra concluída. “E o estágio do início? a fotinho...o vídeo dos caras jogando a camada asfáltica...e a conclusão.” Bom...como resolver esse problema? teria que tá todo dia em cada secretaria perguntando se tem alguma novidade. E eu não faço isso porque eu entendo que se você está desenvolvendo uma ação, você quer dar publicidade a ela, aí você pega e informa a pasta competente para você poder desenvolver o trabalho. Teve um dia que eu fiquei muito p* da vida, eu sei escrever, eu sei falar...aí eu fiz um texto, eu trabalho com chapéu cabeça gravata, é o básico, né? E depois o corpo... aí eu fiz o chapéu, não me lembro se eu coloquei “aumenta a preocupação com caramujo africano em xx... a incidência tal tal tal...” Aí você manda a tua matéria para eles darem uma olhada, e te devolvem...Veio pra mim: esquece a cabeça, esquece a gravata: “incidência do molusco africano”. Eu falei “caramba”...Eu sou assim, você vai ter que me cutucar muito para você brigar comigo, eu sou todo paz e amor, para mim tudo tá bom, mas acho que foi a única vez que eu contrapus e disse: “eu vou colocar do jeito que tá aí, mas não vou colocar diretoria de comunicação.” Porque quando isso cair no grupo da imprensa vão falar “O xx é um idiota, né?” Então vai do jeito que tá... Mas então, essas coisas que muitas vezes mudam a essência quando não mandou para ti um texto pronto para você dar uma olhada, mas com erros crassos de português. Outra coisa, eu sou muito bom em português. A minha vantagem é que eu tenho memória fotográfica. Talvez isso facilite, é importante para mim e que me faz sofrer porque eu guardo tudo... aí vem um texto com erros, com coisas básicas que você corrige muitas não gosta. Aí você vai colocar Diretoria de comunicação...Outra coisa, a pessoa na comunicação, você tem que ser político também. Que bom que eu tô falando com alguém que já ocupou essa atenção...porque se você for fazer valer a tua experiência profissional, a forma com que tem que ser, você vai entrar muito em conflito sim. Aliás, teu dia a dia vai ser assim...”não eu não quero que coloque assim”...”mas escuta é assim que tem que ser”.

23. Após o recebimento da demanda para produção da notícia, o mesmo texto é publicado no site e nas redes sociais?

Sim, é o mesmo teor, que pra mim também teria que ter uma linguagem diferente. As redes sociais pedem uma linguagem mais informal...um video mais informal, uma conversa.

24. Como é a imprensa aqui em xx?

Tem rádio e portais de notícias... Duas rádios, uma comercial e uma comunitária e cada uma delas tem um portal...e tem o meu portal.

25. No caso, vocês encaminham as notícias para a região também?

Principalmente Jaraguá do Sul, que tem penetração aqui, né? Então esse grupo da imprensa é formado congrega toda a região.

26. As informações chegam como a população?

Redes sociais e rádio...Você sabe que o advento das redes sociais o rádio caiu bastante, né?

ENTREVISTA INTERROMPIDA

“Ju, aquela salinha ali ao lado da licitação tá aberta? Para eu conversar um pouquinho com ela. [...] Eu vou te mostrar a estrutura...Ela está fazendo um trabalho de doutorado comunicação na Federal do Paraná.

MUDANÇA DE SALA - DA COPA PARA UMA SALA DE REUNIÕES

27. Como você avalia o seu nível de liberdade na decisão do que noticiar/informar?

No exemplo do molusco africano...qual era o meu propósito? Chamar atenção da comunidade para a incidência do caramujo. A intenção do cara (que validou o texto), não era dizer para a comunidade, porque talvez politicamente isso não seria interessante. Exemplo: “então se tá aumentando, porque a prefeitura não fez nada?” Então, muitas vezes eu defendo a comunicação direta que não tem o aval das pessoas que ocupam cargos políticos. Então, não é tão simples. Nem nem tudo que a gente gostaria você faz...

28. E quando pedem para você publicar algo que você não concorda?

É bem raro. Mas se for algo que “bom vocês querem publicar? para mim tá show de bola”, vou usar todos os instrumentos que eu tenho a minha disposição, mas não vou colocar o meu nome. Eu sou muito conhecido na região...a comunidade tem um entendimento...eles têm a visão de que o xx sabe falar e escrever bem, então quando aparece uma coisa esdrúxula, eles vão cair em cima de mim... entendeu? Então, quando é algo que eu não concordo, eu não coloco...não coloco meu nome. Mas você também tem que tomar cuidado para não gerar muito conflito né... o seu cargo é um cargo de confiança...

29. E se a sua posição fosse de um cargo efetivo, seria diferente?

Seria.... só que o servidor efetivo, ele tem uma liberdade extrema do ponto de vista de dizer não. E para o serviço público a comunicação requer um trabalho muito mais político, que foge talvez até daquilo que o servidor público efetivo gostaria... de servidor público jornalista concursado. Então...se você perguntar assim para mim: “você defende que a diretoria de comunicação seja ocupada por uma jornalista concursado?” Não, porque ele vai precisar ser extremamente versátil e ele vai defender os pontos de vista dele e acabou... se você não concordar paciência continua sendo diretor de comunicação.

30. Em relação a estrutura de pessoal, com a demanda que a Prefeitura tem hoje, qual seria o ideal?

Hoje, o meu sonho de equipe seria pelo menos ter mais umas três ou quatro pessoas, designer, alguém que, efetivamente, manjasse de redes sociais e um produtor. Quando eu falo produtor, um criador de peças. Foi que eu te falei, se você pedir para eu falar para eu escrever ótimo, mas se você pedir para eu mexer no sei lá, qualquer programa de edição, não sei. Então, a estrutura é muito carente. Todas as prefeituras do interior tem uma estrutura de comunicação carente.

31. Sobre a produção de eventos, qual a frequência e qual o papel da comunicação?

Pouca frequência. Bem pontual. Então você vai perguntar assim para mim: a prefeitura fez bastante obras, qual obra foi inaugurada? (sinal negativo com a cabeça). A exceção da inauguração do Centro Administrativo...porque vão deixando...vão deixando. Quando na

verdade, a galinha quando bota ovo canta para caramba. Você já vai direto no ninho. Mas diante do contexto de obras que foram feitas, a imensa maioria não foi inaugurada.

32. Você está no quarto ano como comunicador público, tem algo ou alguma situação que você já desistiu de mudar/pedir?

Qualquer profissional, a história que eu tenho na comunicação que não é pequena, se chegasse a falar “você vai ficar aqui”, o cara ia falar “não, não vou trabalhar aqui”. Então sou muito paciente, houve momentos de estresse quando de matérias que mudam todo teu texto (que me revolta alguns acho que saber mais do que você), e aí muda todo o contexto do texto e você fica naquela “se eu divulgar o meu eu vou conflitar, se eu divulgar da outra pessoa vai ser totalmente equivocado”. Então eu fico meio neste de ouvir muitas pessoas...Então, se você perguntar assim para mim “Se você sairia da comunicação?” se você me chamasse pra falar de porco pelo mesmo salário (sinal de positivo com a cabeça). Quando você é diretora de comunicação, você não pode ser você. Eventualmente, existem coisas que Não era para fazer, mas o sistema exige...o que você tem é cargo de confiança. Aí entra naquela questão do concursado...mas o concursado não vai ter o compromisso político, também com os interesses políticos de uma gestão. Então houve muitas frustrações...

33. No que se refere a comunicação visual dentro deste prédio da Prefeitura, percebi que não há cartazes, que é um ambiente muito limpo.

Aí entra a visão do gestor. A pessoa que está ali na frente tem que ser orientada para te repassar as informações necessárias. Então, por exemplo, a prefeitura tem um aplicativo “xx Digital”. Muito provavelmente, se você voltar daqui a 20 dias vai ter um totem ali com interação, entendeu? Não se tem... isso aqui por exemplo (apontando para um cartaz), ele (o prefeito) não gosta. Você viu que as salas são todas numeradas... então você vem ali, eu gostaria de ir na educação, “olha, por favor, pegue o corredor, sala 33”, “eu gostaria de ir no TI”, “por favor, pegue corredor à esquerda, sala 24” Isso foi ideia do outro prefeito. É bem bacana.

34. Eu percebi também que o prédio não tem identificação externa. Tem algum motivo?

Não, não tem e não tem motivo. Na verdade, tudo isso aqui é muito novo, entendeu? Então aqui ainda carece de um bom estacionamento e identificação, o que seria no meu entendimento o início de tudo isso...ainda passa por por processo isso de identificação.

35. Se fôssemos elencar alguns pontos principais das principais necessidades e demandas da comunicação pública nesta prefeitura, quais seriam?

Eu começaria com essa questão da importância da valorização da comunicação da estruturação técnica e profissional do setor que passa por investimento e, principalmente, do entendimento da importância da comunicação do setor público. A comunicação, no meu conceito, ela não pode ser um braço ela tem que ser o corpo. Porque se vocês forem braço você vai só saber de um membro então por isso o erro crasso de pegar comunicação jogar lá no canto, quando na verdade, a comunicação faz parte de estrutura, no entendimento meu, faz parte... e o que eu tô falando não é aqui, você vai em Jaraguá, por exemplo, uma baita de uma cidade que faz uma comunicação boa, o setor de Comunicação tá aqui... você anda uns 30 metros, escadas tal tal, e chega lá no outro prédio onde está o gabinete, então é um erro. Eu acredito que para você fazer um bom trabalho, você tem que ter uma boa

Defensoria Pública, uma boa finanças uma boa comunicação...Um defende os pepinos, outro cuida do dinheiro e outro divulga o que você faz. Então, esse tripé deveria estar junto mesmo, não no mesmo ambiente, mas próximos.

36. Você costuma ser chamado para reuniões importantes?

Reuniões de secretários, sim. Quando era o ex-prefeito, toda e qualquer reunião. Esse tem uma visão mais técnica. Às vezes chama depois, às vezes nem chama... quem tem a percepção é chefe de gabinete.

37. No processo do fazer comunicacional, há alguma situação que queira compartilhar.

Eu vou te dar um exemplo da dengue. Houve a vacinação... para eu conseguir os dados eu demorei 20 dias...informações do público. “Ah não, depois eu te passo, eu não tô com tempo agora. Ah, não sei o quê.” Qual era o público? onde que seria a sala de vacina? o horário de funcionamento? as coisas básicas para você poder construir um texto. Agora tem secretário que é diferente...tínhamos um secretário da saúde, político nato, se ele fazer uma competição de busca a distância, me chamava pra acompanhar...

APÊNDICE F - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA PREFEITURA B

Transcrição entrevista em profundidade amostra 2

Prefeitura B

Entrevistados: não identificados

Local: prédio público

Data: 3 de maio de 2024

Horário: 14h às 16h

**Para preservar o nome da cidade e dos respondentes, nos trechos citados, foram substituídos por xx.*

1. Eu percebi logo ao chegar que o setor fica separado do restante da administração, do prédio da Prefeitura...

[Servidor 1] Isso aconteceu em setembro do ano passado...como a nossa parte também é de turismo. Esse projeto aqui é tudo da nossa secretaria, a Casa da Memória, ainda não tá inaugurada... a gente vai inaugurar daqui uns 30 dias.

2. Então é Secretaria de Comunicação e Turismo?

[Servidor 1]

Isso. Secretaria de Inovação, Comunicação e Turismo.

3. A mudança para este local foi por conta do turismo?

[Servidor 1] Exatamente, para a gente poder inaugurar esse prédio aqui também. A gente tinha que ficar se deslocando, então, ficava muito difícil para a gente...comunicação demanda muito tempo. Então, a gente tinha que vir aqui ficar olhando e é muita coisa para fazer aqui, então a gente preferiu fazer essa mudança para cá, já tá todo mundo alocado aqui.

[Servidora 2] Então, daqui a pouco eu vou lá na prefeitura, fazer a parte de comunicação lá, então eles solicitam pra gente rapidinho, com antecedência, e a gente se desloca até lá. É perto, uns 200 metros, mas essa era a nossa preocupação quando a comunicação saiu da prefeitura que era bem no na parte de cima ainda, né? Depois desceu e depois veio para cá, mas ainda é perto dá pra se deslocar.

[Servidor 1] E tem mais secretarias fora, né...e a gente atende todas. Então, basicamente o que a gente precisa fazer na prefeitura, geralmente, é por causa do gabinete, especificamente.

4. Qual a estrutura da secretaria atualmente?

[Servidor 1] Vamos lá, de pessoal: o secretário, a diretora de comunicação. Pode colocar o xx também que é diretor de inovação, mas ele faz as publicações legais.

5. E vocês têm experiência ou formação na área.

[Servidora 2] Eu tenho experiência com jornalismo, mas sou formada em letras. Já passei por, praticamente, todos os meios de comunicação da cidade e sei bem da realidade daqui, então, quando eu cheguei na Prefeitura eu só fui para o outro lado.

6. E em relação a equipamentos?

[Servidor 1] Câmera, drone, a gente trabalha com muito som...os celulares são nossos. Os computadores são muito bons. A gente tem computadores todos com placa de vídeo para edição de vídeo, Corel Draw... a gente basicamente produz tudo por aqui, né? A gente já tá mais de um ano já sem agência de publicidade, desenvolvendo tudo por aqui, absolutamente tudo, então, a gente precisa ter um pouquinho dessa estrutura, embora, ainda tem muito a melhorar....A nossa câmera agora tá no conserto, daí tem muita coisa para se fazer ainda, mas aos poucos a gente tem estruturado. Quando eu entrei a gente não tinha nem som, não tinha nada, hoje a gente tem mesa de som, tem todos os cabeamentos, equipamentos top...

[Servidora 2] Não tem um grande histórico na comunicação da Prefeitura de XX, né? Ah, por exemplo, a Cris fala ela respondia às vezes... fazia alguns releases para a imprensa. Então, eu acho que cada secretaria desenvolvia algo... Não tem um histórico da comunicação em si.

[Servidor 1] Era mais rádio antigamente, né?

7. E quanto tempo tem essa secretaria?

[Servidora 2] Dois anos essa secretaria. Mas o Gi já atuava antes.

[Servidor 1] Eu já atuava como diretor de comunicação desde fevereiro de 2019.

[Servidora 2] Ele conseguiu padronizar toda a parte de comunicação da prefeitura... foi totalmente diferente

[Servidor 1] A gente criou logomarca utilizando o brasão, enfim. Mudando, mas utilizando sempre as cores...azul escuro, azul claro.

[Servidora 2] Padronizou a comunicação visual nos carros, eu acho que isso entra como comunicação, né? Os espaços são todos padronizados... É bom começar do zero, eu sempre falo que assim o bom é porque o meu trabalho é bem feito, mas como nunca tinha nada então comparativo é mil por cento, entendeu? (risadas).

[Servidor 1] Não há muita comparação, mas tinha uma menina que responderia, né? Quando eu sai a primeira vez da prefeitura, eu saí para fazer a segunda campanha, então eu pedi demissão pra fazer a segunda campanha ,então eu fiz um levantamento com todos os dados fazendo um comparativo.. isso aí em agosto de 2020. Quando eu sai eu fiz um comparativo de como era antes e como estava depois de mim. Antes era uma média 10 publicações em redes sociais, por exemplo, por mês. A gente passou para 100... 120 por mês, então não tem muito comparativo sabe...se tu olhar hoje nas redes sociais da prefeitura, o que era antes de 2019 o layout...era um negócio bem... sabe... e a gente conseguiu padronizar as coisas, né?

[Servidora 2] E nem só redes sociais também...o relacionamento com a imprensa, toda essa parte de comunicação. Quando o Gi entrou, conseguiu alinhar...e é um caminho sem volta também, né? Agora cada vez precisa de mais pessoas...

8. Falando em estrutura, há demanda para ampliar a equipe, por exemplo?

[Servidor 1] Sim. Antigamente a gente tinha agência de publicidade que nos ajudava, revistas coisas maiores a gente procurava fazer com eles. O próprio relacionamento com a imprensa ajudava muito... Outdoor... campanhas institucionais. Há um ano, mais ou menos, a gente tá fazendo tudo sozinho.

9. E por qual motivo não fizeram mais licitação para contratação de agência?

[Servidor 1] Aconteceu que fomos prorrogando até o máximo que dava e ano passado não foi um ano muito bom financeiramente falando então foi cortado verbas da secretaria. E como foi cortado verba da secretaria, a gente chegou a mandar, fez todo o processo...mas, enfim. O gabinete não permitiu porque por causa desse corte de verbas. Esse ano a gente começou o processo novamente, no início do ano, mas é a parte de licitação...aquela lei de licitações é horrível. Então tem todo um prazo ali, você não consegue fazer um processo desse em menos de três meses e como a gente começou esse processo em fevereiro e começou a demorar muito tempo... parecer jurídico e tudo mais... não caminhava para a frente, então pedi suspensão porque a gente ia chegar perto do período eleitoral e não fazia mais lógica. Preferimos ficar sem para no ano que vem a gente recomençar. A ideia é contratar uma agência de publicidade, aí já depende da eleição, o que que vai ser o próximo... a gente tem cargo de confiança, então pode mudar tudo né...

10. E a Ouvidoria faz parte da comunicação?

[Servidor 1] Faz parte da administração. O que a gente faz é o controle das redes sociais para ver o que estão falando e a gente tem esse contato direto com os secretários e com a própria ouvidoria. Quando é alguma coisa que a gente pode resolver, se estão reclamando de uma situação específica. Ah, uma rua e tal a gente cham direto o secretário para que ele possa resolver isso de imediato, se não resolver de imediato ou quando é uma denúncia alguma coisa mais a gente já manda e registra direto na ouvidoria. Então, a gente tem esse contato direto com o ouvidor. Então a gente tem que trabalhar muito com esse feedback... A gente também divulga a ouvidoria...É um trabalho que formiguinha, né ao longo do tempo, tu vai acostumando a população a ouvidoria foi implantada.

11. E sobre a Lei da Transparência?

[Servidor 1] O Portal da Transparência fica vinculado com Secretaria de Administração e não passa pela gente.

12. E a Lei de Acesso à Informação?

[Servidor 1] É muito raro, vou te falar que desde que eu entrei, só uma pessoa usou esse serviço. E vai para a controladoria. O que pega muito aqui é o contato direto por redes sociais...a gente responde diariamente umas 10...15 pessoas no inbox. E as pessoas perguntam tudo no inbox da prefeitura no Facebook e no Instagram...

13. E quais os meios que vocês utilizam? Site e redes sociais?

[Servidor 1] Site, Instagram, Facebook, Youtube e TikTok. O Youtube a gente usa mais para licitações e tem uma lei que tem que transmitir tudo. E o Tiktok chegamos a usar, mas só nos dois aqui...o foco é Facebook e Instagram porque o retorno é muito maior.

[Servidora 2] Agora a gente criou o canal de WhatsApp que tem dado bastante retorno também...que não é um grupo de WhatsApp, mas é um canal que qualquer pessoa pode inserir...é tipo uma comunidade. A ideia é a gente concentrar isso no canal...antes disso a

gente mandava nos grupos, né a gente.

14. E vocês utilizam outras formas de comunicação?

[Servidor 1] A gente faz cartazes, utiliza os murais...e utiliza a imprensa né...rádio e jornal.

15. Como é a imprensa aqui em xx?

[Servidor 1] A gente tem três, basicamente, que é o jornal de xx, que é impresso e quinzenal, a rádio xx, que a única rádio comercial de xx, existe a rádio comunitária, mas a gente não pode fazer a contratação, embora eles sejam nossos parceiros, às vezes a gente manda material e eles fazem a divulgação, e o Click xx, que é um portal.

16. E vocês fazem mídia paga com eles?

[Servidor 1] Sim. Agora a gente fez por dispensa de licitação, porque ele está sem agência. Daí a gente faz um material, produz tudo por aqui, faz por dispensa...Até abril do ano passado, mais ou menos, a gente fazia com a agência contratada. Não fizemos mais o ano passado inteiro justamente por causa da situação financeira e esse ano a gente rodou duas campanhas.

[Servidora 2]

Temos também os jornais e rádios da região que são parceiros também, que não são pagas mas também divulgam...e a gente já fez também quando a situação financeira tava melhor.

[servidora que chegou para servir café] Só completando a fala deles, mas nós somos referência de comunicação na região...como eu trabalho com turismo, né? Então a gente vai nas feiras e eventos e as pessoas comentam nas reuniões regionais também “Nossa como que tá a comunicação de vocês, tá incrível, trabalho incrível, sabia?” Então, dentro da nossa região norte aqui, eles estão conseguindo fazer esse trabalho de referência.

17. Como funciona o fluxo de trabalho?

[Servidor 1] Geralmente a gente recebe a demanda, mas tem casos específicos que a gente vê acontecendo alguma coisa ou outra que a gente quer divulgar...obras, às vezes não avisa, algumas coisas nesse sentido. Mas aí a gente circulando pela cidade, a gente é daqui, então a gente vai acompanhando...

[Servidora 2] E saúde também...tem coisas que a gente tem algumas ideias em fazer algo maior, fortalecer mais alguma coisas como vacinação, Ano passado a gente fez um vídeo bem legal...

[Servidor 1] Essa última campanha da dengue foi uma sugestão nossa. Porque a gente tava acompanhando que o estado inteiro estava bombando e não tinha vindo nada deles, então a gente tenta dar alguma sugestões. Mas isso a grande maioria nas redes sociais.

[Servidora 2] Agora a gente tem um filtro porque chega coisa demais...

[Servidor 1] Antigamente o pessoal pedia muito “Ah, dia do médico...dia de não sei o que”. Então, hoje a gente só veicula quando tem uma ação específica. A gente tenta filtrar porque senão...

18. As secretarias já sabem o que podem e devem enviar como demanda para a comunicação?

[Servidora 2] É bem variado. A maioria já entendeu. Mas algumas ainda a gente tem que dizer que não é legal, que não vai pegar bem... e dizer “Eu sei que você tá fazendo o teu trabalho, mas isso não vai render”...aí a gente tem que dar esse retorno que nem sempre é positivo.

[Servidor 1] E aí a cidade pequena, então, às vezes tem casos que daí “Ah, vai conversar com o prefeito” e acaba criando toda uma situação. Mas o prefeito entendia o nosso lado...

[Servidora 2] A gente sempre busca o doutor Daniel que nos sugere também coisas assim...um filtro. Sempre buscando o jurídico para não fazer nada, né? Mas uma coisa que é interessante, como é uma cidade muito pequena e você tá pesquisando exatamente isso... O perfil institucional da prefeitura se tornou o maior e o mais importante veículo de comunicação da sua cidade e a gente tá sentindo muito isso porque a gente recebe pedido para divulgar nota de falecimento, acidente de carro...Eles acham que a gente é um portal, definitivamente. Então, a população jogou esse peso pra nós, né? A gente tem que explicar, né?

[Servidor 1] A gente é o maior meio de comunicação de xx.

[Servidora 2] A imprensa replica o que a gente produz. O que a gente não faz, eles criam...eles pegam de jornais de fora...a gente cobre os eventos de todas as secretarias, a gente apoia também alguns eventos que não são realizados pela prefeitura, então a gente acaba trabalhando final de semana, todos os dias, feriados.

19. E o relacionamento político, como funciona? Vocês fazem trabalhos de comunicação para o prefeito também?

[Servidor 1] Fora de horário de trabalho sim, mas é bem raro. O prefeito não é muito ativo em rede social, até porque ele já é reeleito. Então já tá em final de mandato, né? Mas ele teve uma época que ele era bem ativo sim, mas tinha uma época que a gente não nunca se meteu nisso, né? Ele tinha o assessor dele lá e tal é às vezes ele acaba pedindo alguma coisa pra gente mas é bem raro

[Servidora 2] E também a gente faz fora de horário, né? Toma todos os cuidados para não misturar, não vincular... até agora tá muito alta essas calab no instagram, a gente não faz. A gente vê outras prefeituras fazendo eu não sei como conseguem e passam de boa. Até a gente é muito chato. A gente tenta não colocar ele (site e redes sociais), coloca sempre uma obra, sempre o que foi feito e nada de pessoas, nada direcionado aos secretários. A gente unifica até nos textos, padrão de imagem, a gente não coloca fala de secretário.

[Servidor 1] Agora a gente tá tomando mais cuidado ainda, né? Situação eleitoral, então há mais de um mês que a gente tá tomando cuidado de não compartilhar post que marcaram a prefeitura.

E tem situações bem piores em outros municípios, eu não sei como é que passa assim sabe...tem já vi situações de outras cidades de utilizar o mesmo material pro prefeito e pra prefeitura...

20. Quais são os desafios da comunicação desta Prefeitura atualmente?

[Servidora 2] No geral, eu acho que é lidar com os boatos, com as fake news...acho que

isso é um reflexo no país todo.

[Servidor 1] Esse é um Desafio. Eu acho que o desafio daqui é de nós dois cuidar de tudo...equipe reduzida.

21. Como vocês avaliam a percepção da comunicação por parte da gestão?

[Servidor 1] Eu acho que da parte dele (prefeito) é enfim...era só eu lá quando eu era o diretor de comunicação era só eu... ele tomou esse cuidado... chegou o momento que eu falei “olha cara, não consigo mais trabalhar sozinho, é impossível...eu trabalhava dia e noite e para tentar rodar um negócio...” e ele estruturou a secretaria. Então, lá na época eu fazia toda a parte de site, toda a parte de publicações em redes sociais, fazia todos os contatos com a agência de publicidade e isso ajudava toda a parte burocrática, corel draw, edição de vídeo, era tudo eu.... Hoje a gente divide em três.

[Servidora 2] Então assim... tá indo...só que agora estamos trabalhando no nosso alcance. A gente equilibra e daqui o tempo, claro, a cidade está crescendo e então a gente espera que a secretaria, independente de quem esteja, evolua, né? Cresça ainda mais.

22. Em relação aos desafios, há algo a mais?

[Servidora 2] Ah, talvez esse desafio das pessoas entenderem o que é a comunicação, que o perfil da prefeitura é um perfil institucional, é um perfil neutro, é um perfil que vem justamente para te informar, para titularizar sobre teus benefícios, dos teus direitos...A gente aqui em xx enfrenta isso... as pessoas acham que estar no perfil da prefeitura é um prestígio.

[servidora 2 precisou se ausentar para se deslocar até a prefeitura para cobrir uma pauta].

[Servidora 2] Eu tenho que ir, eu vou fazer umas fotos.

23. Vocês sentem que a comunicação é respeitada?

[Servidor 1] O prefeito valoriza bastante, ele gosta bastante, ele nos dá autonomia que eu acho que é o principal de tudo. E foi uma cobrança que eu fiz quando eu entrei, que quando ele me chamou para conversar...ele queria que passasse tudo por ele primeiro e eu falei não...vai ser o meu jeito de trabalhar. Se for assim, eu não quero porque imagina ficar dependendo da aprovação do prefeito para tudo, né então hoje a gente tem essa autonomia de nada mais passar por ele. Ele vê depois... não me lembro de nenhuma ocasião de ter pedido para que retire isso ou coloque aquilo... então essa autonomia eu considero como uma valorização. Então, o que mais que seria uma valorização do salário que também é bom...então acredito que a valorizado sim.

E acredito que essa questão da estrutura é uma questão de tempo também, porque ele, com certeza, enxerga isso de que precisa evoluir, precisa melhorar. Como já evoluiu, né? Já tinha uma pessoa e já foi para três. Quem sabe cinco, ano que vem.

24. Em relação ao poder de decisão, de critérios, do que vai ser ou não noticiado, como funciona?

[Servidor 1] Sempre quando a gente tem dúvida, a gente pede para o jurídico, mas o restante é autonomia totalmente. Exceto algumas situações bem específicas que a gente questiona o jurídico...é sempre bom, né? Mas é raro também...e não lembro também de uma situação específica.

25. Em relação às atividades, qual a maior demanda?

[Servidor 1] Seria foto e texto...mas a gente produz bastante vídeo para as redes sociais, a gente produz bastante conteúdo gráfico, bastante também todo dia...então é bem diversificado assim, mas em sua maior parte é foto e texto.