

**Comunicação Pública no contexto digital e da Nova Governança Pública:
novas possibilidades de atuação e velhas práticas**

Autor: Wagner Luiz Taques da Rocha



Mestrando em Gestão de Políticas Públicas – EACH/USP
Especialista em Gestão da Comunicação Institucional – UCB/RJ
Bacharel em Comunicação Social – Habilitação em Jornalismo - UFMT

Resumo

Este ensaio é resultado de pesquisa bibliográfica e tem como objetivo propor reflexões sobre comunicação pública, instrumento estratégico na relação entre Estado, governo e sociedade. O objeto é a comunicação pública como política pública de Estado no cenário contemporâneo de democracia e controle social. Os governos sabem identificar a necessidade de comunicação, mas poucos compreendem a “boa” comunicação. Assim, a comunicação pública se desenrola em um ambiente de incertezas simbólicas, o que torna necessária a efetivação de uma gestão comunicacional formal que a estructure e dê condições institucionais para o seu êxito. Os capitais (comunicacional e social) da comunicação pública contribuem, em conjunto, para a consolidação da gestão compartilhada dos negócios públicos. O trabalho, ainda em fase inicial, utiliza a Prefeitura de São Paulo como cenário para subsidiar reflexões sobre os modelos recentes de administração pública, a evolução desses e da relação Estado e sociedade por meio da comunicação pública digital.

Palavras-chave: comunicação pública; nova governança pública; mídia social; Facebook; Prefeitura de São Paulo.

Resumo

Este ensaio é resultado de pesquisa bibliográfica e tem como objetivo propor reflexões sobre comunicação pública, instrumento estratégico na relação entre Estado, governo e sociedade. O objeto é a comunicação pública como política pública de Estado no cenário contemporâneo de democracia e controle social. Os governos sabem identificar a necessidade de comunicação, mas poucos compreendem a “boa” comunicação. Assim, a comunicação pública se desenrola em um ambiente de incertezas simbólicas, o que torna necessária a efetivação de uma gestão comunicacional formal que a estructure e dê condições institucionais para o seu êxito. Os capitais (comunicacional e social) da comunicação pública contribuem, em conjunto, para a consolidação da gestão compartilhada dos negócios públicos. O trabalho, ainda em fase inicial, utiliza a Prefeitura de São Paulo como cenário para subsidiar reflexões sobre os modelos recentes de administração pública, a evolução desses e da relação Estado e sociedade por meio da comunicação pública digital.

Palavras-chave: comunicação pública; nova governança pública; mídia social; Facebook; Prefeitura de São Paulo.

Introdução

A relevância da reflexão proposta se dá pela indissociabilidade da relação entre Estado e sociedade para a Nova Governança Pública no Brasil e pela falta de políticas capazes de compreender a sociedade atual, bem como suas necessidades de representação no ambiente democrático. Entende-se como responsabilidade do Estado, a instituição de fluxos informativos e comunicativos com seus cidadãos para que se possibilite o acompanhamento da gestão dos negócios públicos.

Quando constatadas iniciativas que se contrapõem a algumas características do padrão tradicional de ação do Estado no Brasil, elas são indicadas pelo tipo de conteúdo das políticas (novas políticas), processo político e formas de gestão (novos processos decisórios e novas formas de provisão de serviços). Constituem, portanto, mudança de relação entre o governo e os governados.

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

Dada a relevância de se entender o processo comunicativo entre Estado e sociedade, o trabalho objetiva descrever a iniciativa de comunicação pública digital do município de São Paulo, mais especificamente na mídia social *Facebook*¹ e, sob a perspectiva de democratização e transparência da gestão, refletir sobre a maneira que essas práticas

¹ Optou-se pelo uso do *Facebook* por ser a mídia social mais utilizada no país, a única com presença oficial da Prefeitura de São Paulo e contemplada no Programa de Metas 2017-2020, por meio do Projeto Comunica SP.

comunicativas são efetuadas, com intuito, inclusive, de avaliar os reais interesses nelas representados.

Nova Gestão Pública: Enfrentamento e rupturas com a velha ordem

As disfunções da burocracia pública contribuíram substancialmente para o enfraquecimento da sua legitimidade. Merton (1959) e Selznick (1964) elencam como alguns dos problemas da burocracia o apego em demasia às regras e ao formalismo, o que sobrepunha os meios em relação às suas finalidades essenciais; rotinização de atividades e procedimentos; sinais de autoridade evidenciados pela utilização do status que atestam posição hierárquica e poder; olhar limitado para os “clientes”, já que a visão focalizava o interior da organização, normas e regulamentos internos e o cumprimento de rotinas e procedimentos.

Reafirmar a legitimidade da administração pública, segundo Peters e Pierrri (2010), seria possível somente pela prova de que o setor público podia entregar serviços de modo não tão diferente das organizações do setor privado, o que significa um contato estreito entre organização e cliente, com o propósito de prover serviços adaptados para as necessidades particulares e expectativas individuais do cliente. Segundo os autores, os anos de 1980 foram o período de maior popularidade de crença de que o mercado era um instrumento de alocação de recursos.

Nessa “reinvenção da administração pública”, os atores se valem de ferramentas utilizadas no setor privado, apesar das diferenças existentes e peculiaridades na gestão de ambos os setores (público e privado). Frank J. Goodnow (1902, p.10) argumentou em 1893: “ao realizar seu negócio, o objeto (do governo) não costuma ser a obtenção do ganho, mas a promoção do bem-estar da comunidade. Essa é a grande distinção entre o negócio público e o privado”.

Para Osborne e Gaebler (1992) a gestão pública para ser mais eficaz e eficiente deve utilizar os mesmos métodos da gestão privada para alcançar tal objetivo. Para tanto destacam o governo de resultados, orientado por missões, pelo dinamismo e melhor relação com os seus clientes.

No Brasil, as mudanças para essa Nova Gestão Pública ficaram mais evidentes no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), que se apoiava fortemente no estudo e tentativa de aprendizado em relação à experiência internacional.

Bresser Pereira, ministro responsável pela reforma do Estado, baseia-se na figura do mercado e identifica o cliente da administração pública “não apenas como cliente, mas como um cliente cidadão revestido de poderes que vão além dos direitos do cliente ou do consumidor” (Bresser Pereira, 1999, p. 8).

Abrucco (2007), ao analisar a trajetória recente da administração pública brasileira destaca que o aumento da transparência e a responsabilização do poder público constitui o último eixo estratégico dessa agenda de reformas.

Nos últimos anos, muito se avançou no Brasil em termos de democratização do Estado. Mas é necessário aprofundar este processo, pois a administração pública brasileira só será mais

eficiente e efetiva caso possa ser cobrada e controlada pela sociedade. (ABRUCCIO, 2007)

A participação social está intrinsecamente relacionada ao desenvolvimento da sociedade civil organizada no Brasil, sendo um elemento central de sua relação com o Estado e para Motta (2007), só através de reformas que alterem os canais de comunicação, com objetivo de aproximar cidadãos e gestores públicos, que será possibilitada a efetiva modernização da administração pública brasileira.

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

Nova Governança Pública e a relação entre Estado e sociedade

Para Osborne (2010) a nova governança pública advém das mudanças introduzidas na política pública nas últimas três décadas, sendo parte da resposta dada para uma gestão pública voltada para demandas reais dos cidadãos, não os considerando como meramente um consumidor de bens e serviços públicos (*consumerism*), além de promover a gestão participativa com o efetivo engajamento social.

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

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

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

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

Ao abordar a importância da esfera pública “como o ‘lócus’ privilegiado da emancipação social e da democratização das relações sociais”, Habermas (1994) se mantém em evidência por seu projeto teórico-social. A proposta de uma comunicação relacionada às políticas públicas exige uma perspectiva social e não apenas estratégica. Por alguns de seus principais conceitos, a teoria de Habermas referencia esta construção.

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

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

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

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

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

Dimensões da Comunicação Pública

A comunicação pública não é uma área recente, no entanto, o que está sendo usualmente praticado com essa denominação não é o que se busca aqui. A comunicação pública não pode ser confundida com comunicação governamental, pois a primeira diz respeito ao Estado e não ao governo. Deve ser realizada, segundo Elizabeth Brandão (2007) por todos que integram a área pública, de maneira autônoma e descentralizada de acordo com

suas características, buscando encontrar a melhor forma de expressão da comunicação em cada setor das políticas públicas adotadas pelo Estado.

Jaramillo López (2011) assim a conceitua:

Comunicação pública é, no meu conceito, a que se dá na esfera pública, seja para construir bens públicos (política), para incidir na agenda pública (midiática), para fazer a comunicação das entidades do Estado com a sociedade (estatal), para construir sentido compartilhado ao interior da organização (organizacional), ou como resultado das interações próprias dos movimentos sociais (da vida social). (LÓPEZ, 2011 apud BUCCI, 2015, p.44)

As técnicas e estratégias das comunicações institucional, mercadológica e administrativa fazem parte do arcabouço que forma a comunicação pública. O advento da industrialização, da globalização e da internet tornaram a comunicação um instrumento estratégico dentro das organizações. No contexto brasileiro, esse processo foi impulsionado com o fim do regime militar e o fortalecimento do terceiro setor, que contribuíram para a democratização do acesso à informação. A partir daí, a população começou a exigir mais transparência das instituições, de acordo com o interesse público. Nesse contexto, surge a comunicação pública, instrumento estratégico no processo comunicativo entre Estado, governo e sociedade. Um novo modelo de comunicação, ainda em construção no Brasil, com foco no interesse coletivo e no estímulo ao debate e engajamento dos cidadãos na construção de políticas públicas (TONELINI, 2008). No entanto, esse modelo de comunicação não pode ser confundido com a comunicação governamental e o marketing político. “Se há mais interesse do cidadão, aumenta a responsabilidade de quem lida com a comunicação governamental. A tendência é que a população mais atenta exija cada vez mais qualidade, completude e transparência na informação oferecida (CAMARGOS, 2004).

Pierre Zémor (1995) apresenta cinco perspectivas da comunicação pública:

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

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

Maurício Lara Camargos (2004) enfatiza que o comunicador deve identificar o “ponto de equilíbrio entre o direito da sociedade à informação e a formação da imagem da instituição” (CAMARGOS, 2004, p. 150).

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

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

Comunicação pública no contexto digital: mídias sociais e engajamento dos cidadãos

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

A utilização das mídias sociais, novas ferramentas tecnológicas advindas da denominada Web 2.0, é uma das consequências da nova governança pública, pois são opções rápidas e versáteis para os governos comunicarem com seus cidadãos com um custo relativamente baixo.

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

As características de interatividade e construção coletiva diferem as mídias sociais das mídias tradicionais. Lévy (1999) define o termo interatividade como a participação ativa do beneficiário de uma transação de informação. A interação como matéria-prima das relações e dos laços sociais é a definição de Recuero (2009). Para Primo (2007, p. 5) a interação é entendida como “ação entre” os participantes do encontro (inter+ação). Todos esses entendimentos sugerem a mudança de paradigma comunicacional entre emissor-

receptor. Destacam-se os termos “compartilhamento” e “conversações”, transformadores do modo tradicional de comunicação (Saad Correa, 2009, p. 164).

De acordo com Habermas (1994), a sociedade civil passa a compartilhar poder e ter uma função no controle da esfera de atuação do Estado. Governos promovem hoje o uso das tecnologias de informação e comunicação como forma de “criar” o Estado informacional, resta saber de que modo favorecer o uso social da informação governamental e como fortalecer a comunicação para a participação.

Comunica SP: o projeto de Comunicação Pública da Prefeitura Municipal de São Paulo

Comunicação pública, ainda mais no contexto digital, é um fenômeno relativamente novo, repleto de incertezas e práticas informais. Assim, são raras as situações em que o uso institucional da ferramenta está normatizado. A Presidência da República, apesar de não ter uma política ou plano específico, fornece uma tentativa de formalização das práticas por meio do “Manual de Orientação para Atuação em Mídias Sociais – Identidade Padrão de Comunicação Digital do Poder Executivo Federal”. Já a Prefeitura Municipal de São Paulo, escolhida para embasar a reflexão sobre a temática, não possui algo semelhante, mas elencou como linha específica de ação no Projeto Comunica SP, vinculado ao Programa de Metas 2017-2020².

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

Política de comunicação é o conjunto de princípios em que se fundamenta a atividade de comunicação. As perspectivas da política devem encaminhar de acordo com um objetivo que seja a meta de todas as atividades. Para a comunicação ser estratégica, deve estar aliada à estrutura do poder decisório e debater os problemas que surgem a partir das demandas e expectativas dos grupos de relacionamento. Deve também haver coerência entre os objetivos

² O Programa de Metas é o instrumento que organiza as prioridades da Prefeitura nos quatro anos de mandato, conforme exigido pela Lei Orgânica do Município de São Paulo desde 2008. Mais do que um mecanismo de gestão, o Programa de Metas é o refinamento dos compromissos pactuados com os cidadãos nas urnas, consolidados por meio da interação do Prefeito com a população durante o processo eleitoral e do conteúdo do Plano de Governo por ele apresentado.

da instituição e o desenvolvimento integrado de gestão da comunicação. Faz-se necessário destacar que a efetividade de um programa de comunicação é de suma importância no resultado final do processo de relacionamento da instituição pública junto aos cidadãos.

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

Dentre as linhas de ação do projeto Comunica SP está a elaboração do Plano de Comunicação Pública da cidade de São Paulo e também o valor de alcance orgânico anual³ do perfil institucional da Prefeitura.

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

De antemão, percebe-se o caráter bastante funcionalista do objetivo proposto pela Administração Municipal referente à comunicação pública, não casando o discurso de promoção da informação e do diálogo com a meta constante em seu Programa, já que essa considera principalmente os números de seguidores como elemento que traduz a melhoria da comunicação pública no município paulista. Ademais, além de limitada no aspecto qualitativo das ações, o quantitativo almejado é pífio diante do universo de munícipes paulistanos, que é de quase 12 milhões.

Atuação da Prefeitura Municipal de São Paulo na mídia social Facebook: velhas práticas comunicacionais e políticas

A atuação atual da Prefeitura do São Paulo é bastante discreta no *Facebook*. A produção de conteúdo específico para mídia é quase inexistente, número de postagens bastante reduzido perto do universo de informação produzido diariamente pela Prefeitura e não há também interação com os usuários no perfil institucional. Pouco se explora dos potenciais colaborativos típicos dessa plataforma. Não se observa ainda o potencial da promoção de diálogos públicos em torno de questões mais abrangentes, que permitiriam a participação dos internautas na formulação, planejamento, acompanhamento ou avaliação das políticas públicas.

A Prefeitura utiliza muito mais a comunicação unidirecional do que o diálogo aberto e democrático, sendo esse último o que se espera numa esfera pública e interativa como a mídia social.

[...] pode ser fruto de uma cultura de décadas (ou mesmo séculos) de uma comunicação pública de cima para baixo,

³ O alcance orgânico é o número total de pessoas que viram as publicações do perfil no Facebook por meio de uma distribuição não paga.

formal, cartorial, oficial e refratária ao diálogo. Pode, ainda, ser evidência de um período de adaptação e experimentação, sendo possível nesse caso esperar que da alocação como referência se dê cada vez mais ênfase em consultas e conversas. “ (ALVES et al, 2011)

No perfil pessoal do prefeito da cidade, João Dória, que possui mais de 2,8 milhões de seguidores, a interação com os internautas é constante. Muitas mensagens são respondidas quase que em tempo real por sua equipe e, diariamente, há publicação de mensagens com detalhes da sua agenda pública como em um diário virtual ou reality show. Por que não se percebe esse mesmo esforço de comunicação no perfil oficial da Prefeitura?

Ressalta-se a diferença necessária de ser considerada no uso desses instrumentos para que a comunicação pública não seja confundida com marketing político. No próprio perfil da Prefeitura, consta no texto sobre a página de que ela “é apartidária e representa os interesses públicos da cidade e seus habitantes”. Preliminarmente não é isso que se observa, mas é algo que carece de uma discussão e análise mais aprofundada. Até porque “uma informação, qualquer que seja sua natureza, não existe a não ser pela sua relação com um ator dotado de um projeto” (FAYARD, 2000 apud DUARTE, J., 2007, p. 62).

Percebe-se um contexto ainda com características do patrimonialismo (modelo predominante no Brasil até a década de 30, caracterizado pela impossibilidade de distinção entre os interesses público e privado). Nesse modelo, a máquina estatal funciona como uma extensão do poder do soberano e o papel da comunicação, nesse escopo, torna-se uma espécie de *lobby* pessoal junto à opinião pública.

Vale lembrar do constante no parágrafo 1º do Artigo 37 da Constituição Federal.

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (BRASIL, 1988)

A evolução do modelo gerencialista proposto por Bresser Pereira consubstanciou-se na “nova gestão pública”, que visava também eliminar as práticas clientelistas ou patrimonialistas presentes até então na administração estatal.

No setor público, a não regulamentação do uso destes instrumentos tem levado a improvisos e experimentações. Desse modo, a comunicação pública nesse contexto de nova governança e e-democracia encontra-se em um estágio incipiente em decorrência do estabelecimento da comunicação entre Estado e sociedade ocorrer em um ambiente político e cultural marcado por ideologias e interesses diversos.

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

As políticas implícitas tendem a gerar ações pontuais (caso a caso), assistencialistas (o agente público é o “dono” do

processo) e intuitivas, em contraposição ao modelo ideal que seriam as estruturantes, integradas e globais, emancipatórias (por exigir participação ativa) e planejadas. A não-formalização induz ao improvisado e à visão comprometida conforme os interesses do momento. (DUARTE, 2009, p.61)

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

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

A comunicação pública, como ferramenta de gestão pública, vai além do objetivo de disponibilizar transparência sobre a origem e o destino dos recursos públicos. São exigidas ações que colaborem para que a informação e a comunicação não se restrinjam a “ação instrumental de mera consulta”. É necessário tratar a comunicação como um processo mais amplo; que exija adaptação dos instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses dos públicos. (Duarte, 2009, p. 59)

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

Considerações Finais

O tema, longe de ser esgotado, carece de mais pesquisa e subsídios para a compreensão da comunicação nesse contexto da nova governança, do ambiente digital, bem como das suas potencialidades e implicações.

A Nova Governança Pública, evolução da Nova Gestão Pública, engloba conceitos como cidadania, participação, transparência, eficiência, eficácia e qualidade. A comunicação pública coaduna com esses termos e deve ser desenvolvida, com finalidade de efetivar a e-governança e e-democracia, considerando a importância do sentido da comunicação entre o Estado e a sociedade.

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

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

Embora haja limitação de investimentos qualificados em comunicação pública, muito também para priorizar demandas mais urgentes em outras áreas, é essencial considerar que os recursos gastos com comunicação são fundamentais para o funcionamento transparente e efetivo da administração pública.

Segundo Mergel (2012), a adoção das mídias sociais pela administração pública tem como objetivos aumentar a transparência e apoiar a colaboração inter e intra-organizacional, além de permitir formas inovadoras de participação pública e engajamento.

A mídia social institui uma evolução na forma do governo relacionar com os cidadãos, pois permite a horizontalidade, resposta em tempo real, interatividade e fluxos múltiplos. Uma plataforma, na qual o cidadão tem, livre de intermediários tradicionais, papel ativo no retorno, propagação e crítica da mensagem recebida.

Apesar de a pesquisa estar em fase inicial e necessitar de maior aprofundamento empírico, ressalta-se que atualmente, no perfil do *Facebook* da Prefeitura de São Paulo, não há presença concomitante dos três parâmetros de interação (publicação, comentário e resposta). Embora os usuários queiram ser ouvidos e respondidos com a rapidez e qualidade que a plataforma possibilita, as organizações estão mais dispostas a falar e a se autopromover do que ouvir às demandas e impulsionar diálogos (TERRA, 2012).

Destaca-se também que a métrica de número de seguidores e alcance orgânico não é suficientemente para avaliar a qualidade e relevância da presença da instituição na plataforma. É fundamental que a comunicação seja adequada à linguagem da mídia, sem perder os padrões de linguagem próprios da instituição, e produza conteúdo relevante e útil, de modo a tornar-se canal de referência na busca de informações relacionadas ao trabalho e às políticas públicas executadas pela Prefeitura.

O relacionamento qualificado entre Estado e a sociedade, no qual compreende a comunicação pública, não deve basear-se em regras burocráticas e ausentes de governança, pois tende a preservar o poder institucional e benefícios para os governantes, e não atingir a finalidade do serviço público de atender o próprio interesse da sociedade.

Referências Bibliográficas

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

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

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

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

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995*. Revista do Serviço Público, 50(4) Outubro de 1999, p. 5-28

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MCLAUGHLIN, K.; OSBORNE, S. Current trends and future prospects of public management: a guide. In McLaughlin, K.; Osborne, S.; Ferlie, E. (edts) *New Public Management Current trends and future prospects.* London: Routledge, 2002.

MERGEL, I. The social media innovation challenge in the public sector. *Information Policy,* n. 17, p. 281-292, 2012.

MERTON, R.K. *Sociology Today: problems and prospects.* New York, Basic Books, 1959.

MOTTA, F.C.P.; VASCONCELOS, I.F.G. *Teoria Geral da Administração.* São Paulo, Cengage Learning, 2006.

MOTTA, P. R. (2007). A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *RAP,* edição especial comemorativa 1967-2007, 87-96

NEVES, Fernando et al. Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: Uma análise conceitual comparativa. *Revista Epacios.* vol. 38, nº 07, p. 6. 2017.

NUNES, Edson de Oliveira. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Brasília: ENAP, 1997.

OLIVEIRA, Maria José da Costa (org). *Comunicação Pública*. Campinas: Ed.Alínea. 2004.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PETERS, G.; PIERRE, J. Introdução. In Peters, G.; Pierre, J. (Org) *Administração Pública: coletânea*. Brasília: ENAP/UNESP, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Programa de Metas 2017-2020*. São Paulo, 2017. 517 p.

PRIMO, A. (2007). O aspecto relacional das interações na web 2.0. E- Compós (Brasília), 9, 1-21.

RAMOS, M. C. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. *Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação*. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005

RECUERO, R. (2009). *Redes Sociais na Internet*. Porto Alegre: Sulina.

SAAD CORRÊA, E. N. (2009). Comunicação digital e novas mídias institucionais. In: M. M. K. Kunsch (org.). *Comunicação organizacional* (pp. 317-335). São Paulo: Saraiva.

SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas – Coletânea, Volumes 1 e 2*. Brasília, ENAP, 2006.

SELZNICK, P. An approach to a theory of bureaucracy. In: COSER, L.; ROSENBERG, B. *Sociological theory*. New York : McMillan, 1964.

SILVA, Adriano Santos Rocha et al . *Mídias sociais na administração pública: um estudo sobre a utilização do Facebook pelos municípios do Recôncavo do estado da Bahia - Brasil*. TMStudies, Faro , v. 11, n. 2, p. 174-181, jul. 2015.

TONELINI, Tatyany. Estudo de Caso: Mutirão da Cidadania da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal. In: Prado, Mônica (Org.). *Práticas de Comunicação Pública*, Brasília: Uniceub, 2008, 65.

VAZ, José Carlos. Desafios para a incorporação da transparência em um modelo de gestão municipal. In: SPINK, Peter; CACCIA BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika (Org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. Programa de Gestão Pública Cidadania/FGV, São Paulo: Pólis, p. 271-290. 2002.