

MAGNO MEDEIROS  
TIAGO MAINIERI  
(Orgs.)



**COMUNICAÇÃO PÚBLICA E CIDADANIA:**  
**CONCEITOS, DESAFIOS**  
**E ENFRENTAMENTOS**

**Volume 1**



**Universidade Federal de Goiás**

*Reitora*

Angelita Pereira de Lima

*Vice-Reitor*

Jesiel Freitas Carvalho

*Diretora do Cegraf UFG*

Maria Lucia Kons

---

**Conselho Editorial – PPGCOM/UFG**

*Prof. Dr. Alexandre Tadeu dos Santos*

*Profa. Dra. Ana Carolina Rocha Pessôa Temer*

*Profa. Dra. Ana Rita Vidica Fernandes*

*Profa. Dra. Andréa Pereira dos Santos*

*Profa. Dra. Ângela Teixeira de Moraes*

*Prof. Dr. Douglas Farias Cordeiro*

*Profa. Dra. Kátia Kelvis Cassiano*

*Profa. Dra. Lara Lima Satler*

*Profa. Dra. Laura Vilela Rodrigues Rezende*

*Profa. Dra. Luciene de Oliveira Dias*

*Prof. Dr. Luiz Antonio Signates Freitas*

*Prof. Dr. Magno Luiz Medeiros da Silva*

*Profa. Dra. Nélia Rodrigues Del Bianco*

*Prof. Dr. Ricardo Pavan*

*Prof. Dr. Rodrigo Cássio Oliveira*

*Profa. Dra. Rosana Maria Ribeiro Borges*

*Profa. Dra. Simone Antoniaci Tuzzo*

*Profa. Dra. Suely Henrique de Aquino Gomes*

*Prof. Dr. Tiago Mainieri Oliveira*

*I Congresso Brasileiro de Comunicação Pública, Cidadania e Informação*

*IV Seminário de Comunicação Pública e Cidadania*

*Realização: Universidade Federal de Goiás (Outubro/2021)*

*Parceria: Associação Brasileira de Comunicação Pública*

*(ABC Pública), UnB, Instituto Federal de Goiás, Instituto Federal Goiano e Fundação RTVE/TV UFG.*

Magno Medeiros  
Tiago Mainieri  
(org.)

# **COMUNICAÇÃO PÚBLICA E CIDADANIA:**

Conceitos, desafios e  
enfrentamentos

Volume 1

© Magno Medeiros; Tiago Mainieri, 2022

© Cegraf UFG, 2022

Projeto gráfico, editoração eletrônica e capa

*Géssica Marques de Paulo*

Imagen da capa

*Secom/UFG*

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**GPT/BC/UFG**

C741 Comunicação pública e cidadania : conceitos, desafios e  
enfrentamentos [Ebook] / organizadores, Magno  
Medeiros, Tiago Mainieri. - Dados eletrônicos (1 arquivo :  
PDF). - Goiânia : Cegraf UFG, 2022.

Inclui bibliografia.

Volume 1.

ISBN: 978-85-495-0561-3

1. Comunicação na administração pública. 2. Comunicação  
na saúde pública. 3. Cidadania. I. Medeiros, Magno. II.  
Mainieri, Tiago.

CDU:316.77

Bibliotecária responsável: Amanda Cavalcante Perillo / CRB1: 2870

# Sumário

<b>Prólogo .....</b>	<b>9</b>
Angelita Pereira de Lima	
<b>Prefácio .....</b>	<b>12</b>
Cláudia Lemos	
<b>Apresentação.....</b>	<b>16</b>
Magno Medeiros	
Tiago Mainieri	
<b>PARTE 1</b>	
<b>CONTORNOS CONCEITUAIS E NORMATIVOS EM</b>	
<b>COMUNICAÇÃO PÚBLICA E CIDADANIA</b>	
<b>O papel da comunicação pública na democracia.....</b>	<b>23</b>
Eugenio Bucci	
<b>Comunicação pública no Brasil: contribuições, oportunidades e premências .....</b>	<b>35</b>
Fernando Oliveira Paulino	
Ágatha Camargo Paraventi	
<b>25 Anos de comunicação pública no Brasil: uma discussão sobre avanços e retrocessos .....</b>	<b>53</b>
Kárita Emanuelle Ribeiro Sena	

<b>Comunicação pública: relações e impasses da LAI e da LGPD .....</b>	<b>70</b>
Elen Geraldes	
Georgete Medleg Rodrigues	
Gabriela Tyemi Kaya	
<b>A importância da comunicação pública no desenvolvimento do conceito de cidadania no Brasil.....</b>	<b>88</b>
Raquel Rybandt	
Gabriela Meira Maia	
<b>Narrativas das instituições públicas: primeiras aproximações .....</b>	<b>106</b>
Verônica Reis Cristo	
<b>Comunicação, participação social e gestão .....</b>	<b>127</b>
Leandro Peters Heringer	
<b>A concepção epistemológica de comunicação na educomunicação..</b>	<b>153</b>
João Djane Assunção da Silva	
Ricardo Pavan	
<b>Desafios gerenciais, legislativos e estratégicos dos departamentos de comunicação social no setor público brasileiro.....</b>	<b>174</b>
Allana Albuquerque	

## **PARTE 2**

### **COMUNICAÇÃO PÚBLICA E CIDADANIA NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19**

<b>IFSC Verifica: comunicação pública e combate à desinformação na pandemia de Covid-19 .....</b>	<b>199</b>
Ana Paula Lückman	
Nadia Garlet	
Carla Algeri	
Marcela Lin	

<b>UEL em Rede: uma campanha colaborativa de comunicação nas comunidades contra a Covid-19 .....</b>	<b>217</b>
Regina Célia Escudero	
Thamine de Almeida Ayoub Ayoub	
Seila Cibele Sitta Preto	
<b>A “CAIXA TEM”? A desigualdade no acesso ao aplicativo que disponibilizou o auxílio emergencial.....</b>	<b>245</b>
Matheus Ribeiro Pereira	
<b>Comunicação pública e cidadania em tempos de pandemia: uma análise institucional.....</b>	<b>264</b>
Weverton da Silva Correa	
Jociene Carla Bianchini Ferreira Pedrini	
<b>O direito humano à comunicação e o direito de acesso à justiça em tempos de pandemia: o balcão virtual na subseção judiciária de Cruz Alta.....</b>	<b>281</b>
Cláudia Herte de Moraes	
Patrick Costa Meneghetti	
<b>O papel do Ministério Público no combate à desinformação na pandemia de Covid-19.....</b>	<b>308</b>
Fernanda Casale Sartor de Oliveira	
<b>Pandemia e comunicação pública da ciência: atuação do Projeto Visibilidade da Universidade Federal de Goiás.....</b>	<b>336</b>
Roberta de Castro Basile	
Suely Henrique de Aquino Gomes	

# Prólogo

Angelita Pereira de Lima<sup>1</sup>

Este livro é um presente necessário. Congrega dois substantivos - Comunicação Pública e Cidadania - imprescindíveis para iluminar o cenário obscurantista que se instalou nas instituições brasileiras e tornou-se, esperamos que temporariamente, um paradigma de atuação política. A desinformação utilizada como ferramenta política abala sobremaneira o direito inalienável à informação, um dos princípios da Comunicação Pública, enfraquece as instituições, as políticas de transparência e, principalmente, a democracia.

Esta publicação é um dos produtos do I Congresso Brasileiro de Comunicação Pública, Cidadania e Informação, realizado pela Universidade Federal de Goiás, em outubro de 2021. O congresso resultou de uma parceria com a Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABC Pública), UnB, Instituto Federal de Goiás, Instituto Federal Goiano e Fundação RTVE/TV UFG, com o objetivo de reunir todas as instituições envolvidas com a comunicação pública no Brasil.

Parceria que deu certo! O congresso foi palco de debates, construções coletivas, elaborações teóricas e articulações políticas. As principais referências da pesquisa e dos/as profissionais que atuam em comunicação pública passaram por lá. O livro, como disse, é um presente, pois os artigos selecionados derivam de chamada pública realizada pela organização do congresso e dialogam com os temas e eixos debatidos.

Os professores organizadores, Magno Medeiros e Tiago Mainieri, são pesquisadores e referências acadêmicas quando o assunto é comunicação

---

1 Reitora da Universidade Federal de Goiás. Professora do curso de Jornalismo da Faculdade de Informação e Comunicação da UFG e do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da UFG. Ex-diretora da FIC/UFG.

pública. Eles emprestam sua experiência e sua sensibilidade ao tema, de tal maneira que os artigos refletem os debates, mas vão além, pois nos abastecem de argumentos para a luta contra o silenciamento, a desinformação, o negacionismo e obscurantismo. Boa leitura!

# Prefácio

Cláudia Lemos<sup>1</sup>

*Estou preso à vida e olho meus companheiros  
Estão taciturnos, mas nutrem grandes esperanças  
Entre eles, considero a enorme realidade  
O presente é tão grande, não nos afastemos  
Não nos afastemos muito, vamos de mãos dadas*  
**Carlos Drummond de Andrade**

O livro “Comunicação Pública e Cidadania: Conceitos, desafios e enfrentamentos” prolonga e pereniza o momento de afirmação que foi o I Congresso Brasileiro de Comunicação Pública, Cidadania e Informação. Naqueles dias de outubro de 2021, mais de mil pessoas aceitaram o convite para debater a comunicação como um processo de diálogo voltado para o cidadão, buscando a transparência do Estado e a participação democrática. Neste volume, 30 autores, muitos deles participantes do congresso, trazem a público o resultado de suas pesquisas sobre o tema.

Não é pouca gente. Não é pouca coisa. O congresso e agora o livro do congresso reafirmam a disposição de pesquisadores e profissionais em percorrer o caminho aberto no Brasil a partir da Constituição de 1988, com sua visão de cidadania e democracia estendida à comunicação.

---

<sup>1</sup> Presidente da Associação Brasileira de Comunicação Pública – ABCPública. Responsável pelo Escritório de Gestão da Diretoria de Comunicação e Mídias Sociais da Câmara dos Deputados e professora no Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Escola da Câmara.

A última década do século XX foi marcada pela continuidade da mobilização social redemocratizante que resultou, por exemplo, na Lei do Cabo, de 1995, consagrando canais dedicados à comunicação comunitária, universitária, educativa e estatal. Foi também naquele período que o conceito de comunicação pública começou a circular no Brasil.

No início do século XXI, iniciativas de comunicação pautadas pelo serviço ao cidadão se multiplicaram nas diversas esferas do Estado brasileiro. Foram projetos, programas, canais de TV e rádios, carreiras de comunicação com a promoção de concursos públicos. Novos avanços legislativos foram alcançados, como a Lei de Acesso à Informação, já em 2011.

Na universidade, um número significativo de dissertações, teses e grupos de pesquisas se dedicaram a refletir sobre esse momento da comunicação pública no Brasil. Acervos como o do Obcomp, da UFRGS, e a biblioteca virtual da ABCPública, demonstram o vigor desse campo e facilitam o acesso a ele.

Os percalços, naturalmente, têm sido muitos, e muitíssimos nesses últimos anos. A formação para a comunicação pública ainda é pouco específica: são raras as disciplinas ofertadas em cursos de graduação e pós-graduação, ou mesmo a inserção do tema nos programas de disciplinas. Enquanto isso, os veículos públicos de comunicação padecem de falta de financiamento, de autonomia e de firmarem seu papel. As assessorias são constantemente assoberbadas por um tarefismo mais voltado para um suposto fortalecimento da imagem das instituições, ou mesmo de seus integrantes e dirigentes, do que para o serviço efetivo aos cidadãos. Mais recentemente, os progressos construídos a duras penas ao longo dos anos e das mudanças de gestão, sempre com passos adiante e atrás, passaram a ser ameaçados pela defesa e pela prática do regresso ao segredo, ao autoritarismo, à desinformação sem pejo.

Perseveramos. Na Associação Brasileira de Comunicação Pública, a ABCPública, criada há cinco anos, estamos formando uma rede de troca de experiências, de capacitação e de parcerias em torno do objetivo de praticar uma comunicação voltada para o interesse do cidadão e para a democracia. Em meio à pandemia e ao seu isolamento, construímos com os colegas da Universidade Federal de Goiás e da Fundação RTVE, da Universidade de Brasília, do Instituto Federal de Goiás e do Instituto Federal Goiano

o momento de renovação de esperanças e de propósitos compartilhados que foi o I Congresso.

O fato de termos reunido naquele espaço virtual profissionais, pesquisadores e estudantes de todos os estados do Brasil sinaliza a atualidade e a importância do debate sobre a comunicação pública, em tempos de desinformação e ameaças à democracia.

Para além dos debates daquela semana, o Congresso gerou frutos. A Carta Goiás pelo Fortalecimento da Comunicação Pública, aprovada no fórum de encerramento, sintetiza as discussões realizadas e destaca o vínculo indissociável entre a Comunicação Pública e o Estado Democrático. O Guia de Comunicação Pública, lançado no evento, com 12 princípios sintetizados a muitas mãos, oferece uma baliza da nossa atuação.

A proposta de Lei Geral da Comunicação Pública, lançada na plenária final e colocada em consulta pública, já tramita Câmara dos Deputados, como Projeto de Lei 1202/2022.

E agora este livro riquíssimo oferece aos profissionais e pesquisadores da área uma fonte de conhecimento atualizada e sólida sobre comunicação pública. Obrigada aos autores e organizadores. Vamos à leitura. E vamos em frente.

# Apresentação

Para repensar a comunicação  
pública em contexto pandêmico

Magno Medeiros<sup>1</sup>

Tiago Mainieri<sup>2</sup>

A comunicação pública constitui um pilar fundamental da democracia moderna. Os ideais democráticos se consolidam apenas em uma sociedade transparente e com estruturas midiáticas assentadas no interesse público. Por esse motivo, esta obra reúne, em seu primeiro volume, 15 textos que se propõem a debater como tema central a comunicação pública na sociedade contemporânea e sua interface com a construção da cidadania, notadamente no contexto pandêmico.

Na atualidade, a comunicação pública revela-se peça-chave na cena democrática e cidadã, seja no enfrentamento de uma pandemia, no caso de Covid-19, quanto no enfrentamento à desinformação, cujas notícias falsas ou distorcidas nutrem guerras de narrativas com forte impacto social, político, econômico, cultural e científico. Vários exemplos de comunicação pública experimentados no combate à pandemia ilustram a sua importância em tempos sombrios e de ameaças à democracia. Portanto, é a partir da dimensão pública que percebemos a potência da comunicação voltada para os interesses da coletividade, buscando contribuir para a edificação

---

1 Professor Titular e ex-diretor da Faculdade de Informação e Comunicação da Universidade Federal de Goiás (FIC/UFG); Doutor pela USP e docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos, ambos da UFG. E-mail: magno@ufg.br

2 Professor Associado da Faculdade de Informação e Comunicação da Universidade Federal de Goiás (FIC/UFG); Pós-doutor pela Universidade Nova de Lisboa (UNL) e pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UFG. E-mail: tiagomainieri@ufg.br

de uma sociedade mais justa e equânime. Por essa razão, acreditamos que a comunicação pública é, de fato, urgente, essencial e necessária para o fortalecimento dos direitos de cidadania. Afinal, a comunicação pública possibilita a gestão de processos midiáticos em consonância com a ética e com a transparência, buscando respeitar os direitos humanos e consolidar o estabelecimento de relações sociais dialógicas e participativas.

Este livro proporciona um importante e qualificado debate em torno da comunicação pública, da cidadania e da informação. É a partir desse eixo central que pesquisadores(as), docentes e profissionais, que atuam na área, buscam deixar as suas contribuições acadêmico-científicas. O aprofundamento de questões que envolvem a comunicação pública é resultante do conhecimento acadêmico produzido nas instituições dedicadas ao seu estudo. A obra publiciza esse conhecimento e sistematiza as principais discussões encetadas no I Congresso Brasileiro de Comunicação Pública, Cidadania e Informação e IV Seminário de Comunicação Pública e Cidadania, realizado em outubro de 2021 e transmitido pelo canal UFG Oficial, no YouTube. O evento foi realizado pela Universidade Federal de Goiás em parceria com a Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABC Pública), UnB, Instituto Federal de Goiás, Instituto Federal Goiano e Fundação RTVE/TV UFG. Os artigos selecionados derivam de chamada pública realizada pela organização do congresso.

As diversas perspectivas apresentadas pelos autores nos permitem vislumbrar os caminhos e tropeços da comunicação pública ao longo das últimas décadas. Em especial, as aproximações e afastamentos da comunicação pública em uma perspectiva cidadã. A obra ressalta a natureza do interesse público enquanto orientador da comunicação pública. São dois volumes: este, que ora apresentamos, e o segundo, que enfatiza práticas e experiências inovadoras em comunicação pública. No total, são 30 artigos, divididos em dois volumes; cada um deles possui quinze capítulos.

O primeiro volume aborda os contornos conceituais e normativos em comunicação pública e cidadania e suas interfaces no enfrentamento da pandemia de Covid-19. Os textos produzidos para esse primeiro volume redimensionam o papel, o escopo e a importância da comunicação pública.

Esse volume divide-se em duas partes, que podem ser lidas de forma independente ou na sequência apresentada. O que interliga as duas partes

da obra são as múltiplas facetas da comunicação pública. Na Parte 1 – Contornos conceituais e normativos em comunicação pública e cidadania – são trazidas reflexões acerca do papel da comunicação pública a partir dos aspectos históricos, teóricos e conceituais. Na Parte 2 – Comunicação pública e cidadania no enfrentamento da pandemia de Covid-19 – os autores contribuem no debate acerca das experiências que tensionam o papel da comunicação pública em um contexto de pandemia.

A primeira parte do e-book tem início com a conferência de abertura do I Congresso Brasileiro de Comunicação Pública, Cidadania e Informação e IV Seminário de Comunicação Pública e Cidadania. Bucci aborda o tema “O papel da comunicação pública na democracia”. Trata-se de uma importante reflexão conceitual em que o conferencista discute diversos processos históricos de construção de campo, com exemplos do Brasil, dos Estados Unidos e da Europa. Em nosso País, Bucci analisa a conjuntura nacional de desmonte da comunicação pública, especialmente da Empresa Brasil de Comunicação.

Os autores Paulino e Paraventi sistematizam aspectos relacionados ao panorama histórico e a influência da pesquisa em comunicação pública para o campo. No texto, os autores ainda apresentam reflexões teóricas, conceitos e experiências práticas ligadas à evolução da comunicação pública. Por fim, apontam a necessidade de contínuo aprofundamento conceitual acerca da CP.

No capítulo seguinte, Sena reflete sobre os avanços e retrocessos da comunicação pública ao longo das últimas décadas, considerando seus principais aspectos teóricos e práticos. No texto de Geraldes, Rodrigues e Kaya, as autoras debatem as implicações da Lei de Acesso à Informação (LAI) e Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) para a comunicação pública, nos convidando a refletir sobre a construção de uma comunicação transparente e dialógica.

Em seguida, Rybandt e Maia reforçam a comunicação pública enquanto um processo dialógico e de abertura à interação para a promoção da cidadania. Cristo propõe uma reflexão acerca das narrativas para a comunicação das instituições públicas no contexto digital. Dessa forma, apontando no sentido de uma comunicação pública mais humanizada. Heringer articula a comunicação pública com conceitos de governo eletrônico,

e-democracia e e-participação. O texto ressalta ainda o papel de facilitadora da participação coletiva, exercido pela comunicação pública. Silva e Pavan compartilham uma reflexão sobre a educomunicação. Ao refletir sobre a concepção epistemológica que permeia esse campo do conhecimento, os autores relacionam os conceitos de comunicação pública e de mídias e redes sociais digitais. Traz também uma análise do poder judiciário na utilização das redes sociais.

Na segunda parte do livro, encontramos uma aprofundada reflexão da comunicação pública no contexto da pandemia de Covid-19. Nesse sentido, os autores compartilham algumas experiências conduzidas por instituições públicas que foram protagonistas durante esse difícil período. As autoras Lückman, Garlet, Algeri e Lin discutem a relevância da comunicação pública para o combate à desinformação. No texto, apresentam a experiência do projeto IFSC Verifica e sua importância no âmbito da comunicação de interesse público.

Em seguida, Cesar, Ayoub e Preto refletem a comunicação pública na construção de redes de interesse e solidariedade. Para tanto, as autoras analisam o projeto UEL em Rede, cujo objetivo é levar informação sobre a pandemia para populações vulneráveis. Pereira reflete sobre a desigualdade e a exclusão digital durante a pandemia de Covid-19. Sua análise do aplicativo Caixa Tem revela várias questões e debilidades que deveriam ser consideradas pelo Governo Federal. Correa e Pedrini destacam a comunicação pública no contexto da pandemia e os elementos centrais da cidadania nessa perspectiva. Uma análise da experiência da Unemat mostra seu papel na garantia do direito à informação.

Na sequência, Moraes e Meneghetti analisam o impacto da pandemia de Covid-19 nas instituições públicas. No texto, as autoras enfatizam o impacto no Poder Judiciário, em especial a experiência do Balcão Virtual da Subseção Judiciária de Cruz Alta. O texto de Oliveira investiga o papel de instituições como o Ministério Público do Paraná (MP-PR), durante a pandemia na interlocução com comunidades tradicionais. No último capítulo, Basile e Gomes elucidam a relação entre ciência e sociedade no contexto pandêmico. O texto apresenta o projeto Visibilidade da UFG, ressaltando a importância de se tornar públicas os projetos e ações científicos desenvolvidos pela Universidade.

Assim, o presente volume busca oferecer aos(as) leitores(as), ao mesmo tempo, tanto uma profunda reflexão teórica e conceitual sobre a comunicação pública, quanto uma análise de experiências profissionais e institucionais ao redor do país no contexto pandêmico. Acreditamos que, com esse livro, possamos iniciar ou continuar um diálogo frutífero para construir ou consolidar teorias, bem como para fortalecer as práticas salutares de comunicação pública.

## **Parte 1**

Contornos conceituais e normativos  
em comunicação pública e cidadania

Conferência de abertura do I Congresso Brasileiro  
de Comunicação Pública, Cidadania e Informação

## O papel da comunicação pública na democracia

Eugênio Bucci<sup>1</sup>

Começo por agradecer as palavras da professora Angelita Pereira Lima, que é diretora da Faculdade Informação e Comunicação da Universidade Federal de Goiás, e também não posso deixar de cumprimentar a ABC Pública e a Federal de Goiás pela realização deste evento de grande significação. Ainda antes de começar, devo saudar especialmente a três pessoas: ao professor Jorge Duarte, que se destaca como um dos principais formuladores da comunicação pública como um campo teórico, além de ter uma vinculação prática sólida, de muitos anos; Cláudia Lemos, a que conheço há muitos anos e tem proeminência no mesmo campo, e Armando Medeiros de Faria, outra personalidade com a qual tenho dialogado, e que exerce um papel de peso na construção do entendimento do que é comunicação pública. É, para mim, uma enorme responsabilidade, além de uma grande honra, partilhar com vocês algumas noções sobre o nosso tema.

Vou iniciar minha fala comentando uma notícia recente. Ela apareceu em diversos veículos de comunicação, mas aqui cito apenas o jornal *Extra*, do Grupo Globo. Peço atenção de vocês. Diz o texto:

“O relator da CPI da Covid, senador Renan Calheiros, PMDB Alagoas, pretende incluir a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) em seu parecer final com base em um dossiê que aponta que emissoras de rádio e TV do conglomerado estatal, que é a EBC, foram usados pelo governo Jair Bolsonaro para difusão de *fake news* e narrativas negacionistas, durante a pandemia da Covid-19. De acordo com

---

1 Professor Titular da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP). Autor, dentre outros, do livro “A superindústria do imaginário” (Autêntica).

fontes que acompanham a elaboração do relatório, a EBC deve ser citada em trecho que trata de desinformação institucional.”

Isso foi veiculado no dia 27 de setembro. Nós ainda estamos aguardando o relatório final da CPI, mas a simples menção a essa possibilidade marca de vergonha um instituto de relevo da comunicação pública no Brasil, que é a EBC. Eu sei que todos aqui têm conhecimento de debates em torno dessa instituição. Há denúncias até mesmo de prática de censura, de restrição informativa. Agora, esse episódio, o da CPI da Covid, vem para acentuar a gravidade do momento. De minha parte, não pretendo trazer para vocês nenhuma peça acusatória. Não se trata disso, e isso iria apequenar a nossa conversa hoje. Eu apenas faço menção ao acontecido para nos lembrar do que vem se passando com as instituições de comunicação pública no Brasil. Passamos por uma quadra histórica muito triste nessa matéria.

Informação é direito. Sabemos que ela recebe um invólucro de mercadoria desde pelo menos meados do século 19. Eu sei que a informação entre os comerciantes já tinha valor de mercado nas trocas regulares de correspondências com indicadores de cotações e preços, já no século 14. Mas, com o advento da democracia, além de mercadoria, a informação alcançou o estatuto de direito. Em termos concisos, se estamos falando de uma ordem democrática, devemos entender que, antes de ser mercadoria, a informação é direito. Uma democracia só consegue ter vigor, só consegue agregar, só consegue ser vibrante, sólida, e produzir resoluções de qualidade em processos decisórios legítimos quando o público é bem-informado e participa do debate público.

Assim como dizemos que a saúde, a moradia e o emprego são um direito, nós precisamos nos lembrar de que a informação é um direito. O direito à informação é o outro lado da moeda da liberdade de expressão. Sem esses direitos, a democracia não funciona. O processo decisório, na democracia, sofre um prejuízo irreparável quando a desinformação triunfa. Sociedades desinformadas são sociedades vulneráveis ao autoritarismo e à pregação dos autocratas, e correm riscos comprovados de desmoronamento institucional. Em suma, se não há informação assegurada, a própria democracia fenece.

É por isso que não podemos descuidar da comunicação pública. Se a informação é um direito, ela deve ser garantida para a sociedade por mecanismos garantidos também pelo Estado democrático. Vejam que em países

como Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido, França e Canadá existem instituições midiáticas públicas encarregadas de informar ao público, que convivem muito bem com as instituições privadas e comerciais. Nenhuma democracia estável abre mão de ter serviços públicos de informação. Fiquemos atentos a isso, tenhamos isso em mente quando formos aprofundar o tema, como acontecerá neste congresso.

Tendo dito isso, quero convidar vocês para refletir sobre o conceito de comunicação pública. Ao defini-la, devemos ser precisos ou, mais exatamente, precisamos ser ainda mais precisos do que temos sido. Na verdade, nós temos sido elásticos e flexíveis em demasia quando falamos sobre comunicação pública. Eu conheço vários conceitos, respeito a todos, acolho e os recebo muito bem, mas nós temos que ter um corte um pouco mais visível, um pouco mais claro, quando falamos de comunicação pública.

Muitas pessoas dizem que é comunicação pública todo esforço de comunicação que adota como tema – ou, para usar o termo, que “tematiza” – questões relacionadas aos direitos ou aos interesses comuns dos cidadãos. Se isso é comunicação pública, nós precisamos então dizer que toda comunicação que vá a público em qualquer plataforma, em qualquer gênero, pode ser comunicação pública. Se tal elasticidade nos for permitida, teremos de dizer que certos trechos de novela de televisão ou um programa de auditório podem ser comunicação pública, e que toda sorte de campanha que envolva alguma bandeira social, e de promoção dos direitos das crianças ou de estímulo ao recolhimento de agasalho, é comunicação pública. E eu não discordo de que existem elementos de caráter público e de interesse público nas mais diversas formas de comunicação e mídias, mas será que tudo é comunicação pública?

Com efeito, há elementos de comunicação pública em tudo ou quase tudo, mas, se formos nos guiar por aí, cairemos em uma armadilha conceitual. Ora, se tudo é comunicação pública, não há razão metodológica pela qual devamos tratar de forma especial a comunicação pública. Para que nós tenhamos um objeto, um método e um campo próprios, específicos, nós temos que ter em um universo que se recorta do universo geral e que se destaca dele. Eu então pergunto a vocês: se eu digo que há comunicação pública em tudo, como eu vou diferenciar minha conduta de pesquisador, de operador desse sistema, em relação aos demais fenômenos que têm lugar

no campo da comunicação? Quando estou tratando de uma transmissão de jogos de futebol, com veiculação de publicidade, e quando eu estou tratando de um programa antiquíssimo, como a Voz do Brasil, será que as duas coisas são iguais? Se não são, qual a diferença entre as duas? Quando eu estudo essa matéria, e eu preciso dizer isso com todas as letras.

Sigamos com essa reflexão inicial. Muitos estudiosos dizem que a comunicação pública pode ser promovida ou realizada por meios privados, com recursos privados. Pois bem, se eu posso ter isso, outra vez eu vou ter que dizer que tudo é comunicação pública. Se mesmo uma televisão comercial, que tem o objetivo de auferir lucro e veicula publicidade privada, pode ser comunicação pública, o que, então, não é comunicação pública? O que ficaria de fora do conceito? Se nos lembarmos, aliás, que os canais de televisão comerciais, como os canais de rádios privados, são concessões públicas e são outorgados pelo poder público para empresas privadas realizarem o que a Constituição chama de serviço público, então nós teríamos que dizer que toda programação das emissoras comerciais é uma forma de comunicação pública, embora seja movida com recursos privados. E então? Onde ficariam, nesse caso, os limites conceituais de que precisamos?

É claro que todas essas abordagens teóricas ou essas aproximações são pertinentes, todas trazem contribuições, mas elas são – esse é meu ponto – insuficientes para nos ajudar a separar o que, efetivamente, é comunicação pública do que não é. E se nós não fizermos essa separação, não conseguiremos dar precisão ao nosso conceito. Começo a minha contribuição aqui por esse ponto.

Diante disso, eu venho sugerindo a seguinte conceituação (que consta de meu livro “O Estado de Narciso”, de 2015). A comunicação pública se compõe de ações informativas, consultas de opinião e práticas de interlocução em qualquer âmbito, postas em marchas por meio do emprego de recursos públicos. Temos aí um primeiro corte: postas em prática pelo emprego de recursos públicos, sejam esses recursos equipamento, dinheiro ou profissionais. Feito o primeiro corte, eu prossigo dizendo que a comunicação pública só pode ser assim reconhecida quando se dá mediante processos decisórios transparentes e inclusivos, abertos à participação, críticas e apelações da sociedade civil. Comunicação pública, portanto, na perspectiva que eu sugiro, envolve recursos públicos – sejam pessoas,

equipamentos ou dinheiro – e deve se pautar por processos decisórios públicos, ou seja, ela não é gerada a partir de gabinetes fechados, e não é gerida por decisões autocráticas, porque aí não será pública. A comunicação pública, para merecer o adjetivo de pública, precisa envolver mecanismos inclusivos e abertos à participação, críticas e apelações da sociedade civil. Sem essa abertura, ela poderá ser uma comunicação que usurpa o lugar da comunicação pública, mas não será pública no sentido republicano e democrático desse adjetivo.

Além disso, a comunicação pública deve – novamente num sentido prescritivo do conceito – o fim de promover o bem comum sem incorrer na promoção pessoal, na promoção partidária, religiosa ou econômica de qualquer pessoa, grupo, família, empresa, igreja, associação privada ou partido.

Essa, enfim, é a conceituação que eu proponho. Talvez deixe alguns de vocês um tanto alertas ou mesmo preocupados. Por quê? Porque eu proponho cortes sensíveis. Por exemplo, de acordo com a conceituação que proponho, a campanha eleitoral, embora segurada por princípios de campo de comunicação pública, não se configura no seu todo como comunicação pública. Há momentos ou fragmentos da campanha eleitoral que atendem aos requisitos conceituais da comunicação pública, mas, no seu todo, ela não é comunicação pública. A campanha eleitoral é uma forma de propaganda, a partir de um polo privado que é o partido político, com o objetivo de convencer a sociedade ou certos segmentos da sociedade a sufragar essa ou aquela candidatura. Logo, a campanha eleitoral e a propaganda eleitoral têm um claro interesse privado. Um partido é um polo de interesse privado, que por sua vez disputa lugar na esfera pública e na máquina estatal – mas, no seu núcleo, o partido é uma associação voluntária de caráter originalmente privado, donde sua comunicação, ainda que desague na esfera pública falando em nome de causas públicas, não pode ser vista por nós como integralmente pública. Tanto é assim que um dos critérios definidores da ética pública é a conduta apartidária do agente. O público, mesmo que eivado de conflitos partidários legítimos, se define por ser apartidário.

O público, o Estado e a gestão do interesse público precisam se pautar pelo apartidarismo. A mesma coisa ocorre com igrejas e com grupos econômicos. Se nós não tivermos clareza em separar uma coisa da outra, não saberemos separar a comunicação pública da comunicação não-pública, e

não teremos clareza para estabelecer políticas públicas para esse campo. Ao mesmo tempo, não poderemos ter parâmetros de aferição de qualidade, assim como não teremos parâmetros para fundamentar políticas de fomento do setor, envolvendo a destinação de recursos públicos. Só existe sentido em falarmos em comunicação pública quando ela promove o atendimento do público à informação – o que é um direito fundamental – e só tem sentido operar essa lógica quando sabemos dizer o que é comunicação pública e o que não é.

E aí, tendo dito isso, faço questão de frisar que a comunicação pública pode ocorrer em qualquer plataforma. Se nós não tivermos essa noção bem assentada entre nós, a gente cai em outros tipos de incompREENsão. Por exemplo: existe comunicação pública nos serviços de transparéncia, que nós temos, por exemplo, na Lei de Acesso à Informação. Tudo aquilo que diz respeito ao atendimento do direito à informação de qualquer pessoa em face do Estado é comunicação pública. Alguém que atende o telefone no serviço público para dar uma informação ao cidadão está realizando a comunicação pública. Um serviço de transparéncia de atendimento ao público é comunicação pública, porque é uma informação que está sendo oferecida a um interlocutor que tem direito a essa informação. Logo, todos os serviços de atendimento ao público, que lidam com alguma forma de comunicação, constituem comunicação pública. Seguindo com essa minha consideração sobre as plataformas, digo que uma rádio pública é, evidentemente e classicamente, catalogada como uma forma de comunicação pública. Mas serviços ligados a entes públicos na internet também precisam ser, embora a comunicação pela internet, por enquanto, independa de qualquer forma de outorga ou de concessão pública para poder funcionar. De toda maneira, se nós tivermos envolvimento de recursos públicos, mediante processos decisórios transparentes, inclusivos, abertos à participação, e se nós tivermos o fim de promover o bem comum, com o cuidado de não incorrer em promoção pessoal, partidária, religiosa, nós teremos comunicação pública.

Volto agora a um ponto que já indiquei há pouco, mas precisa ficar bem caracterizado. A conceituação que eu vou propondo é uma conceituação descritiva, mas é uma conceituação também que tem algo de dever-ser, de prescritiva, normativa, deontológica. Nesse sentido, a minha definição

prescreve condutas para que nós possamos falar em comunicação pública. É preciso haver uma observância ética da conduta devida para que a comunicação pública atinja o seu ideal – que, aliás, é indispensável para a democracia.

Estabelecidas as fronteiras conceituais, aí, sim, podemos vislumbrar peças de comunicação pública em outdoors ou em campanhas veiculadas na mídia comercial. É comum que o Estado – pela União, estados, municípios, empresas estatais ou órgãos dos poderes da República em seus diversos níveis – façam peças publicitárias para ser veiculadas na televisão comercial. A televisão comercial não é uma sede convencional da comunicação pública em sentido estrito, mas essas campanhas podem ser vistas como peças de comunicação pública dentro da mídia privada.

Nesse ponto, encontramos um problema brasileiro da comunicação pública, que não é tão comum em outros países: o enorme volume de recursos públicos destinados aos meios de comunicação privados e comerciais. O acesso a esses dados tem sido muito difícil, muitas vezes é preciso recorrer à Lei de Acesso à Informação para que a União, um estado, uma prefeitura ou um poder informe àquele que pergunta sobre o volume de dinheiro empregado nessas grandes campanhas. Mas, a julgar pelos dados disponíveis, vai ficando claro que o maior anunciante no mercado publicitário brasileiro, é o Estado (somados as estatais e os entes federativos). Essas instituições, somadas, respondem pelo maior volume de dinheiro investido no mercado publicitário. Essa a característica do nosso país é uma distorção quando comparamos o Brasil com o resto do mundo.

Outro dado crucial é que, muitas vezes, essa forma de comunicação pública, que nós vemos todos os dias em rádio, televisão, às vezes em jornais impressos e na internet, é uma promoção velada de quem governa, a pretexto de oferecer algum serviço para quem é governado. Quem se sai bem nesse tipo de mensagem, é quem está governando. É uma forma de promoção velada, porque não se diz ali o nome do governante, mas isso funciona muito bem para os interesses partidários. Essa veiculação massiva de mensagens publicitárias pagas com dinheiro público é um prolongamento de campanha eleitoral, financiadas com recursos impróprios. A mensagem veiculada é, no mais das vezes, amarrada a uma finalidade partidária, não de interesse público. Mas isso é comunicação pública também, embora se

desvie da finalidade que deveria ter (é comunicação pública desviada, por assim dizer). Do mesmo modo, é comunicação pública tudo o que acontece, absolutamente tudo o que acontece nas emissoras públicas, mesmo quando elas veiculam os conteúdos e atrações abstrusas, que não têm absolutamente nada a ver com a finalidade daquela instituição e daqueles recursos implicados, como, por exemplo, transmissão de jogos de futebol para fazer promoção de políticos e de autoridades numa emissora pública.

Antes de finalizar, eu gostaria de jogar alguma atenção para uma tragédia específica da história da comunicação pública no Brasil, que é o desmoronamento do maior esforço que esse país já realizou para estabelecer uma instituição que pudesse se responsabilizar pela comunicação pública nacional. Falo da EBC, a Empresa Brasil de Comunicação.

A EBC nasceu a partir de uma Medida Provisória de 2007, que autorizou o poder público a promover a fusão de duas velhas instituições que eram dedicadas à comunicação: a primeira delas era a Radiobrás, que tinha cerca de 1.200 funcionários, e a outra era a TVE, do Rio de Janeiro, que também tinha cerca de 1.200 funcionários. Isso compôs uma instituição, que era a EBC. Essa medida provisória foi depois confirmada no Legislativo. A EBC tinha inclusive um conselho curador, que se ocupava de certos assuntos, mas com pouco poder. Era apenas um órgão consultivo. Infelizmente, na Constituição da EBC, o poder central da empresa ficou no Conselho de Administração, como em toda estatal, inteiramente sob controle do Poder Executivo Federal.

Precisamos criticar esse ponto, para analisá-lo criticamente. Se tivermos – o que é duvidoso – oportunidade de voltar a isso no futuro, o que mudaremos aí? O que faremos de diferente?

O fato é que, quando nasceu a EBC, esse grande esforço de comunicação pública ficou muito de perto sob o controle do Poder Executivo Federal. Mesmo que fossem boas as intenções, essa proximidade acabou se convertendo numa fraqueza, o que ficou evidente tão logo se alterou a correlação de forças no poder.

Recentemente, em 2020, a estrutura da EBC ficou pendurada na Secom, que foi para o Ministério das Comunicações, com uma politização desse campo todo. Havendo essa politização, com certa tintura partidária, temos a diluição de uma característica fundamental da comunicação pública, que

é exatamente a de ser pública, apartidária e afastada de interesses imediatos dos governantes. É preciso que a comunicação pública – para usar o termo gasto – seja uma função de atendimento ao público, assegurada por políticas de Estados. As instituições públicas de comunicação não devem ser geridas diretamente pelo Estado, mas precisam ser asseguradas por uma política de Estado. A BBC, por exemplo, no Reino Unido, tem o seu financiamento assegurado por uma determinação estatal, na forma de lei, que cobra de cada lar com TV uma anuidade. Isso só que sustenta a BBC, mas a gestão da BBC não tem a participação de nenhuma maneira do Poder Executivo ou do Parlamento. A separação da gestão em relação aos interesses do Estado, aos interesses do governo, que são mais ou menos sobrepostos, é radical e é total. Nós vemos isso também na PBS, nos Estados Unidos, que são cerca de 360 emissoras de televisão que tem a gestão independente. As emissoras da PBS podem receber recursos públicos, mas não têm participação de nenhuma autoridade estatal na sua gestão, ao contrário do que aconteceu na EBC, no Brasil. A NPR (*National Public Radio*), dos Estados Unidos, que congrega cerca de 900 emissoras, muitas delas universitárias, para compartilhar conteúdo e desenvolver programas jornalísticos em matéria de política externa, de relações internacionais, não têm participação de nenhuma autoridade em sua gestão, ainda que indiretamente possam opinar sobre aspectos dessas emissoras. Essa independência é totalmente assegurada.

Na Alemanha nós temos a ARD. Para vocês terem uma ideia, é um orçamento – quando eu pesquisei esse assunto – na casa de seis ou sete bilhões de euros por ano. É o conjunto de emissoras que fazem os principais jornais e telejornais do país. Além dessas, nós temos a ZDF, que são emissoras menores, de caráter mais local. Esse segundo conjunto tem o orçamento de cerca de dois ou pouco mais do que 2 bilhões de euros. São dados não muito atualizados, mas eu apenas lembro deles para que tenhamos uma ordem de grandeza. E além disso, ainda na Alemanha, nós temos a *Deutsche Welle*, que é conhecida, porque trabalha para públicos internacionais, que tem um orçamento menor. Mas, na Alemanha, a presença das emissoras públicas é muito forte, como é forte na Suíça também. E o governo não tem nenhuma ingerência sobre a administração ou sobre a linha editorial de nenhuma delas. A mesma coisa nós vamos encontrar em vários países.

A EBC seguiu numa outra direção. É isso que eu chamo de tragédia. Eu lembro aqui que, em 2016, o governo Temer extinguiu o Conselho Curador pela Medida Provisória 744. Qualquer coincidência numérica com o Decreto 477, do período da ditadura, é apenas uma coincidência. A Medida Provisória 744 extingue o Conselho Curador. Eu criticava o Conselho Curador, eu dizia que ele tinha funções de decoração, funções decorativas e não atuava no poder central da organização, mas era uma instância em que as vozes da sociedade poderiam ser ouvidas. Extirpá-lo foi um erro pior do que criá-lo, mesmo em termos submissos. No mesmo governo de Michel Temer, em 1º de Março de 2017, nós tivemos a sanção da Lei nº 13.417, que anula definitivamente qualquer possibilidade de independência, que pudesse ser acalentado pela BBC. Foi ali que a EBC se subordinou à Casa Civil, que piorou o vínculo que existia antes, com a Secom.

Essas são as páginas curtas de uma história mais longa, que veio retirando da EBC a possibilidade de independência editorial com teor crítico, informativo, cultural e educativo para ajudar a sociedade a refletir sobre seus destinos.

A instituição, a EBC, desde o seu nascimento, padeceu do que – em comunicação pública é um vício muito grave – de governismo, de uma orientação chapa branca, oficialista, seja nos governos anteriores a Michel Temer, os dois de Lula e o período de Dilma Rousseff, seja no governo do Michel Temer. O governismo sempre foi a marca dominante, em toda a trajetória da EBC, desde sua criação. Os estudiosos que acompanharam a Voz do Brasil, antes e depois da destituição da Presidente Dilma Rousseff, puderam atestar como o programa foi alterado radicalmente sem que houvesse nenhuma prestação de contas ao ouvinte. A orientação editorial se inverteu de um oposto a outro, mostrando como o governismo não conhece mediações.

Para concluir, quero enfatizar que, se queremos estudar esse campo e atuar sobre ele, precisamos lidar com essa tragédia, que, além da EBC, se estende a toda a comunicação do governo federal e dos entes federativos, ou seja, de todo o setor público. Nos nossos dias, o uso francamente partidizado de plataformas sociais e mídias digitais, num alcance de massa, com a participação do presidente da República, seus familiares e seus apoiadores, para promover discursos de ódio e desinformação, descaracteriza ainda mais o dever de informar que cabe ao Estado e às suas autoridades. Um presidente

da República ou um ministro de Estado, quando fala em qualquer lugar, não importa onde, é sempre um porta-voz do poder público. Logo, sua fala é sempre uma fala pertencente ao domínio geral da comunicação pública. Se ele faz isso de uma forma bonapartista, buscando um vínculo direto com as massas sem respeitar a mediação das instituições normais da República, está descaracterizando o que seria a comunicação pública. Isso nós vimos em várias frentes. Peguem as peças de publicidade oficial que estão por aí em circulação e tentem aferir quanto há de verdade factual nessas peças. Esses estudos podem ser e devem ser realizados.

Aqui eu termino. Os esforços do poder público para atender o direito à informação do cidadão brasileiro talvez nunca tenham estado tão mal como agora, talvez nunca tenham estado tão divorciados da sua vocação ética e da sua missão constitucional. Estamos vivendo um período em que o direito à informação é vilipendiado a cada dia por autoridades. Faço votos de que esse congresso nos traga qualidade conceitual para a organização de que o nosso campo tanto precisa. Muito obrigado.

# **Comunicação pública no Brasil: contribuições, oportunidades e premências**

Public service media in Brazil: contributions,  
opportunities and needs

Fernando Oliveira Paulino<sup>1</sup>  
Ágatha Camargo Paraventi<sup>2</sup>

## RESUMO

O texto está embasado em Conferência apresentada no painel “Panorama de experiências e pesquisas relacionadas à comunicação pública”, parte da programação do I Congresso Brasileiro de Comunicação Pública, Cidadania e Informação. O artigo buscou sistematizar aspectos relacionados ao panorama histórico e a influência da pesquisa em comunicação pública para o desenvolvimento desse campo no Brasil. Para isso, o texto sistematiza reflexões teóricas, conceitos e experiências práticas ligadas ao passado, ao presente e ao futuro da Comunicação Pública, relacionando definições, inserção constitucional e legal e perspectivas epistemológicas com síntese de possíveis abordagens para estudos nesta área. O texto termina com a indicação de necessidade de contínuo aprofundamento conceitual sobre a Comunicação Pública e a importância de permanente reflexão e resistência a tentativas de extinção ou de privatização das experiências, sobretudo da Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

## PALAVRAS-CHAVE

Comunicação Pública; Pesquisa em Comunicação Pública; Comunicação Pública no Brasil; EBC

1 Fernando Oliveira Paulino. Universidade de Brasília (UnB). Coordenador e pesquisador PQ2 (CNPq) do Projeto “Global Project of Media Accountability”. E-mail: paulino@unb.br

2 Ágatha Camargo Paraventi. Faculdade Cásper Líbero (FACASPER), Brasil. E-mail: aef-paraventi@casperlibero.edu.br.

## ABSTRACT

The text is based on a Conference presented in the panel “Panorama of experiences and research related to public service media”, part of the program of the I Brazilian Conference of Public Communication, Citizenship and Information. The article sought to systematize aspects related to the historical panorama and the influence of research in public communication for the development of this field in Brazil. For this, the text systematizes theoretical reflections, concepts and practical experiences related to the past, present and future of Public Communication, relating definitions, constitutional and legal insertion and epistemological perspectives with a synthesis of possible approaches for studies in this area. The text ends with an indication of the need for continuous conceptual deepening on Public Communication and the importance of permanent reflection and resistance to attempts to extinguish or privatize experiences, especially the Brazil Communication Company, *Empresa Brasil de Comunicação* (EBC).

## KEYWORDS

Public Service Media; Research in Public Service Media; Public Service Media in Brazil; EBC

## INTRODUÇÃO

Parte integrante da programação do I Congresso Brasileiro de Comunicação Pública, Cidadania e Informação, o painel dedicado ao “Panorama de experiências e pesquisas relacionadas à comunicação pública”, contou com as participações de Fernando Oliveira Paulino (UnB) e Maria Helena Weber (UFRGS), e teve mediação de Ângela Moraes (UFG). Durante a sessão, os integrantes expuseram e debateram aspectos relacionados ao panorama histórico e sobre a influência da pesquisa em comunicação pública para o desenvolvimento do campo em nosso país.

Este texto está embasado na apresentação realizada por Fernando Oliveira Paulino e também resulta das oportunidades que Paulino e Ágatha Camargo Paraventi, os dois autores deste artigo, vem tendo em atividades realizadas por entidades do campo da comunicação, tais como a Federação Brasileira das Associações Científicas e Acadêmicas de Comunicação

(SOCICOM) e a Associação Latino-Americana de Investigadores da Comunicação (ALAIC).<sup>3</sup>

Para isso, o texto traz formato de Conferência amparada por reflexões teóricas e sistematização contextual e de experiências práticas ligadas ao passado, o presente e o futuro da Comunicação Pública.

A Empresa Brasil de Comunicação (EBC), estrutura chave na Comunicação Pública brasileira e instituição muito citada no referido painel, tem como missão, determinada pela Lei 11.652/2008, “criar e difundir conteúdos que contribuam para o desenvolvimento da consciência crítica das pessoas” e como visão “ser uma empresa de comunicação relevante para a sociedade”. Apresenta ainda como valores a credibilidade, o padrão de qualidade, o respeito à cidadania e a inovação.<sup>4</sup>

Inicialmente, debatida em maio de 2007, durante o I Fórum Nacional de TVs Públicas, em Brasília e autorizada em 10 de outubro de 2007 por meio da Medida Provisória n. 398, a EBC tem, neste momento, sua existência ameaçada pela inclusão da Empresa no Programa Nacional de Desestatização (em março de 2021) e abertura de chamado para estudos para o processo de desestatização por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em novembro de 2021.

A extinção, a alienação parcial ou a privatização da EBC podem trazer consequências graves à autonomia necessária para um serviço público de comunicação no Brasil, previsto constitucionalmente e equidistante de interesses de mercado e de governos para ser um instrumento de promoção do acesso à informação, da cidadania e o fortalecimento da democracia. Diante desse papel estratégico, têm surgido iniciativas tais como uma importante mobilização social com a participação de integrantes de organizações da sociedade civil, profissionais da Comunicação, líderes sindicais e estudantes e professores de instituições de educação superior que atuam na “Frente em Defesa da EBC e da Comunicação Pública”.

Infelizmente, o momento atual não se constitui como o único no qual as atividades da Empresa foram colocadas em xeque. Nos seus quase quinze anos de atividades, houve movimentos de questionamento sobre o papel

3 Paraventti é atual Diretora Administrativa da SOCICOM e Paulino é presidente da SOCICOM e vice-presidente da ALAIC.

4 <https://www.ebc.com.br/sobre-a-ebc/o-que-e-a-ebc/2012/09/historico>

da EBC e compartilhamento de informações para sua extinção. No ano de 2016, por exemplo, em seminário<sup>5</sup> sobre o Futuro da Comunicação Pública, promovido pela Universidade de Brasília (UnB) e pela Universidade do Minho (UMinho), o então presidente da EBC Ricardo Melo apresentou a importância da autonomia editorial e independência financeira para uma comunicação pública diversa, plural, crítica e isenta. “Senão, ela sempre vai ficar refém do governo de plantão”, afirmou Ricardo Melo.

A discussão sobre o futuro da comunicação pública em nosso país passa pela reflexão sobre marcos temporais da abertura política e de padrões democráticos que caracterizam os modelos vigentes e também pelo contexto de pesquisas acadêmicas e suas possíveis convergências. Entre as categorias dos agrupamentos de pesquisas sobre a Comunicação Pública, destacam-se práticas relacionadas à formulação, execução e avaliação de políticas públicas e também à produção, à distribuição e ao acesso a conteúdos; além da gestão e participação da sociedade e dos desafios tecnológicos.

Tal situação de amplo contexto e de necessidades se acentua em períodos nos quais a prática da democracia tem sido colocada em risco por ameaças governamentais autocráticas e de grupos constituídos por apoiadores de práticas autocráticas e autoritárias.

Diante de contexto político sensível, este artigo sistematiza e reforça as premências para o desenvolvimento da comunicação pública, estimulando uma responsabilidade compartilhada entre profissionais, entidades ligadas ao campo acadêmico e instituições da sociedade civil organizada, para além de articulações regionais, nacionais e internacionais, com o objetivo de estabelecer parâmetros e práticas necessários para a promoção da comunicação pública.

## COMUNICAÇÃO PÚBLICA COMO CONCEITO E DIREITO

A ideia de comunicação pública neste artigo é derivada dos conceitos de “public broadcasting” e “public service media”, formulações que se iniciam e se expandem na Europa ao longo do século XX (MATOS, 2006). Em

5 Seminário O Futuro da Comunicação Pública, em 15/06/2016, resultado de parceria da UnB com a UMinho e financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e pela Fundação para Ciência e a Tecnologia (FCT) de Portugal.

síntese, o conceito é abrangente, trata de comunicações e atuação de interesse público e envolve como atores o Estado, a Sociedade Civil e o Mercado.

Maria José da Costa Oliveira (2004) descreveu a comunicação pública como um conceito mais amplo, “praticada não só por governos, como também por empresas, terceiro setor e sociedade civil em geral” (OLIVEIRA, 2004, p. 187). Heloísa Matos apresentava em 2006 a necessidade de superar a visão da comunicação pública como sinônimo de prática governamental centrada e concentrada por atores do sistema político. A autora defende a modalidade de comunicação pública com a participação dos atores sociais com capacidade de debater e formular propostas na esfera pública. Resumidamente, podemos, assim, retomar o conceito de comunicação pública a partir da contribuição de Brandão (2007), como um processo que se instaura na esfera pública entre o Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país (BRANDÃO, 2007, p. 31).

O conceito associado à negociação de interesses está diretamente relacionado ao exercício da cidadania, como expressão do exercício da democracia (OLIVEIRA, 2015), como cidadania ativa que envolve a posse de direitos e o exercício da responsabilidade cidadã (REIS, 2011), e como a “responsabilidade de eleger não apenas um representante, mas sua própria condição” (BATISTA, 2002, p. 10).

Por regime democrático “entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 2000, p. 22). A concepção de Norberto Bobbio (2000) conecta-se diretamente ao pressuposto não apenas técnico e instrumental, mas fundamental e balizador da comunicação como um direito para o exercício democrático de influência na formulação de políticas públicas. O termo “facilitada” pressupõe a intencionalidade, a finalidade da comunicação pública, relacionada à participação legítima dos cidadãos.

Bobbio (2000) apresenta uma “definição mínima” sobre o que envolve esse contexto democrático, destacando três aspectos. O primeiro seria o importante número de cidadãos participantes das tomadas de decisões coletivas; o segundo é a existência de regras de procedimento para essa

decisão, e a terceira condição: “é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra” (BOBBIO, 2000, p. 32). Para a entrega desta condição, Bobbio defende como fundamental a garantia dos direitos de liberdade, de opinião, de expressão, de reunião e associação.

O cumprimento deste contexto democrático relaciona-se aos processos de participação cidadã promovidas e apoiadas pela comunicação pública. Duarte (2018) apresenta a importância de aspectos da comunicação pública que podem colaborar ao exercício da cidadania, como aquela:

que busca garantir a transparência, a participação, o diálogo, o acesso a informações de interesse público e o exercício da cidadania. Ela prioriza o interesse público acima de visões e conveniências individuais, políticas ou institucionais, assumindo a perspectiva cidadã nos processos de informação e interação (DUARTE, 2018, p. 44)

A participação, como processo de trocas acessíveis de informações de interesse coletivo envolvendo os diversos atores, pautados no diálogo, deliberação e cidadania ativa, reforça-se como perspectiva ética e cidadã da comunicação pública na perspectiva de Duarte (2007, 2011). Ele defende a necessidade da supressão dos interesses individuais ou de gestores, com o objetivo de atender o interesse coletivo, da sociedade. A essencialidade da participação na comunicação pública foi também observada por Sena (2020) em revisão bibliográfica sobre comunicação como um dos preceitos fundamentais, ao lado de cidadania e interesse público.

Os processos participativos, que asseguram o caráter democrático e operam como um meio para a busca do interesse público, são refletidos em diferentes abordagens da comunicação pública envolvendo todos os atores que participam da esfera pública.

Novelli (2006, p. 82) aborda a Governança no setor público, como a “capacidade democrática de estimular e viabilizar a participação efetiva da sociedade na elaboração e condução das políticas públicas”. Ela destaca a necessidade de superar os modelos de informação, caracterizado pela via de mão única de oferta de informações na qual o cidadão é passivo; e o modelo de consulta no qual os cidadãos são consultados em temas definidos

previamente pelo governo. Para Novelli (2006), seria mesmo necessário promover o modelo de participação ativa, no qual os cidadãos se engajam diretamente na formulação de políticas públicas, em uma relação de parceria com o governo. A premissa de tornar o Estado mais permeável à influência da sociedade, seja pela participação direta ou representação, em sua leitura, contribui para além dos ganhos democráticos e de cidadania ativa, e trazem inclusive eficiência governamental por promoveram maior sustentabilidade de política e legitimidade. Sublinha-se, neste sentido, recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para adoção de princípios de Governança, que são pautados pela abertura para escuta e participação na formulação de políticas públicas, a transparência das ações e informações e a responsabilização dos agentes públicos<sup>6</sup>.

Entre os princípios orientadores (KONDO, 2002), Novelli (2006) destaca o papel da comunicação pública para esta promoção de transparência e exercício de direitos e deveres, interpenetrados em etapas que envolvem: 1. Compromisso dos agentes públicos; 2. Direitos à informação e participação; 3. Clareza para tomada de decisão coletiva (cidadãos e autoridades); 4. Prazo suficiente para discussões; 5. Objetividade nas informações, completas e acessíveis; 6. Recursos para mecanismos de governança; 7. Coordenação para consulta em várias esferas do governo; 8. Responsabilidade na prestação de contas para fácil fiscalização; 9. Avaliação dos mecanismos de governança e 10. Cidadania ativa por meio da legitimação dos cidadãos.

Reis (2011) aborda a participação como um direito definido pela Constituição Federal de 1988. Para a pesquisadora, os direitos de cidadania para participação da ordenação do Estado de forma ampliada, esclarecendo que é na dimensão das instituições públicas que a prática comunicativa, “como mecanismo de exercício de cidadania, acesso à informação, democratização e participação dos processos de problematização e de decisão pelas políticas públicas se torna prioritária para a implementação do estado democrático de direito” (REIS, 2011, p. 156).

Oliveira, por sua vez, reflete o processo participativo a partir do papel das audiências públicas (2009) e do respeito no processo de deliberação (2015), como mecanismos fundamentais para a construção de espaços que possam ir além da mera consulta como soma de opiniões diferentes, mas

6 <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/33931148.pdf>

como espaço capaz de promover a construção cidadã de alternativas de políticas públicas que respondam aos temas de interesse público. As audiências públicas (OLIVEIRA, 2009), neste aspecto, contribuem diretamente para a promoção de debates abertos na arena pública, envolvendo representantes dos diferentes grupos sociais, que promovam a descentralização decisória e a ampliação dos instrumentos de controle.

Contudo, a efetividade das Audiências Públicas demanda a importante consideração do processo ético da comunicação, por meio do cumprimento das responsabilidades morais recíprocas compartilhadas por todos os membros de uma comunidade, capazes de promover a confiança no processo de participação. Nesta abordagem, Oliveira (2015) sustenta seus argumentos no respeito aos processos deliberativos, por meio do qual são empregados os fundamentos do reconhecimento, como respeito às opiniões daqueles cujos interesses os levam a discordar e essencial para geração de consciência social; a honra, como a capacidade de nos ver através dos olhos dos outros; e a dignidade humana. O respeito no processo deliberativo, deste modo, relaciona-se ao esforço para assumir uma força moral da posição com a qual possamos estar em desacordo (GUTMANN E THOMPSON, apud OLIVEIRA, 2015, p. 41). Contudo, Oliveira também pondera o risco da ausência do respeito, que ao dificultarem ou inibirem o potencial de manifestação de membros em um processo deliberativo, abrem espaço para manifestações de não-cooperação, ofensa e retaliação, como resposta de grupos em menor posição de poder.

Igualmente é importante neste texto, trazer a contribuição de López (2011) sobre os processos de mobilização, ou “advocacy”, para a realização da comunicação pública. Mobilizar, define Lopez, “é conseguir que pessoas diferentes, diversas e plurais, possam harmonizar e atingir propósitos comuns sem renunciar à sua diferença, nem à sua diversidade e nem à sua pluralidade”, e deste modo, o papel do “advocacy” é mobilizar a sociedade em torno de um compromisso responsável com metas de benefício público” (2011, p. 61). López destaca a necessidade de convocação de cinco grandes grupos de interesse nesse compromisso de participação para metas orientadas ao bem público, sendo: 1. Os que têm poder sobre a decisão (decisores); 2. Os que têm visibilidade para colocar o tema na agenda pública (formadores de opinião); 3. Os que têm capacidade de organizar os grupos (líderes

sociais); 4. Os que estão dispostos a levar o tema a afeito (ativistas); e 4. Os que estão diretamente envolvidos (afetados).

Além disso, López (2011) reflete os níveis diferentes de promoção dessa participação, defendendo a busca do nível da corresponsabilidade, relacionada ao comprometimento com a decisão por parte dos atores sociais envolvidos, evoluindo sistematicamente dos níveis básico, de apenas acesso à informação; do nível de consulta, de expressão de opiniões; do nível da deliberação, que envolve o intercâmbio de argumentos; e do nível de harmonização, de negociação de interesses.

A revisão de conceitos sobre comunicação pública vincula-se ao processo participativo e democrático de formulação de políticas públicas que levaram a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e de seu sistema de Governança. A promoção da pluralidade nos órgãos de gestão para a legitimidade das deliberações, representa aspecto fundamental para a manutenção deste exercício democrático, como será refletido adiante.

## COMUNICAÇÃO PÚBLICA E PANORAMA HISTÓRICO

A revisitação do panorama histórico que levou ao desenvolvimento da comunicação pública concentrou-se, durante o painel “Panorama de experiências e pesquisas relacionadas à comunicação pública”, parte da programação do I Congresso Brasileiro de Comunicação Pública, Cidadania e Informação, principalmente em marcos temporais da abertura política e na construção de leis que permitiram a estruturação do sistema em nosso país.

Neste percurso, retoma-se a ideia apresentada no primeiro subcapítulo de “Comunicação Pública em Debate: Ouvidoria e Rádio” (PAULINO; MARTINS, 2013), compreendendo comunicação pública como processo de participação fundamental para formulação de políticas públicas. O contexto e as condições da comunicação em ambientes democráticos foram amplamente marcados pela presença de docentes e estudantes de instituições de ensino superior. Destaca-se, no período de 1984 a 1988, tentativas de formulação de parâmetros e amparos para práticas ligadas a um fluxo de comunicação democrática.

## ABERTURA POLÍTICA, PADRÕES PARA A COMUNICAÇÃO PÚBLICA, ASPECTOS LEGAIS E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A seguir, apresentamos alguns marcos históricos essenciais para a compreensão do conceito e de obras como “Comunicação e transição democrática” (MELO, 1985) e outras disponíveis no compêndio de produções descritas no Observatório da Comunicação Pública. O Observatório tem oferecido aspectos legais fundamentais para compreender o alcance e a necessidade prévia de não apenas produzir e divulgar, mas também testemunhar e garantir os aspectos legais:

- A Lei do Cabo (8977/1995) determinou canais de acesso público, serviu para institucionalizar as TVs e Rádios Legislativas, Judiciárias e Universitárias.

- Lei 9612/1998, a Lei das rádios comunitárias e a possibilidade de conexão do campo comunitário e o campo público.

- Lei 11.652/2008 institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta e autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Cria parâmetros para um sistema público de comunicação no país. Importante mencionar que a EBC não foi um presente do Poder Executivo para a sociedade, mas sim, o resultado de uma importante mobilização social, incluindo acadêmicos, sindicatos, entidades ligadas ao setor audiovisual, associações do campo do jornalismo, que por exemplo, participaram do primeiro Fórum Nacional de TVs públicas em 2007 e que dois anos depois, participaram das etapas da primeira Conferência Nacional de Comunicação (Confecom). A Confecom promoveu um amplo debate sobre comunicação pública e um balanço sobre sua realização pode ser lido em: “Conferência Nacional de Comunicação: 10 anos depois, velhos e novos desafios das políticas de comunicação no Brasil” (RAMOS et al, 2020).

No âmbito constitucional, destaque para os Artigos 5, 220 a 224, que igualmente serviram para se desdobrar em instrumentos normativos. Destaca-se neste processo participativo de estruturação da EBC, o estabelecimento de mecanismos de Governança que tinham o papel de zelar pela autonomia de conteúdo de interesse público e promoção da cidadania.

O Conselho Curador, como instância colegiada de participação social prevista na Lei 11.652/2009, foi criado com a função de representação de anseios da sociedade, em toda a sua diversidade, por meio da aprovação das diretrizes de conteúdo e do plano de trabalho da Empresa. A pluralidade dos membros do Conselho Curador, com a maioria de representação da sociedade civil, teve o objetivo de garantir que as decisões fossem tomadas em nome do interesse público, sendo composto por 22 membros, 15 representantes da sociedade civil, quatro do Governo Federal, um da Câmara dos Deputados, um do Senado Federal e um dos trabalhadores da EBC.

Em 2016, por Medida Provisória n. 744 de Michel Temer, o Conselho Curador da EBC, que assegurava a autonomia em relação ao Governo Federal e a prestação de contas (*accountability*) desta como uma empresa de comunicação pública, foi extinto. Além do Conselho Curador, a Ouvidoria da EBC, mecanismo fundamental à promoção de escuta e participação cidadã na crítica e formulação de conteúdos de interesse público, teve sua atuação alterada. A iniciativa tem cumprido papel diminuto, evidenciado por relatórios que, majoritariamente, não trazem mais avaliação sobre conteúdos e passam a trazer recorrentes autoelogios à gestão, além da burocratização do acesso dos cidadãos ao órgão, com a integração da Ouvidoria EBC ao portal de todas as Ouvidorias do Governo Federal (Fala.BR)

Entre as iniciativas e mobilizações em defesa da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) na sociedade civil, está a “Frente em Defesa da EBC e da Comunicação Pública”. Em função da sensível redução do processo participativo de comunicação e gestão da Empresa, por meio da dissolução do Conselho Curador e da mudança nos objetivos da Ouvidoria, foi lançado em dezembro de 2020 um relatório que anunciou a criação da Ouvidoria Cidadã da EBC<sup>7</sup>. O objetivo do projeto é analisar conteúdos publicados e veiculados pela Empresa com o olhar dos princípios da comunicação pública. A situação da EBC tem movimentado entidades da Comunicação. Em 2021, a SOCICOM publicou uma carta, que foi assinada por entidades científicas importantes tais como a SBPC e a Intercom<sup>8</sup> e a Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública) também tem sido uma

7 <https://fenaj.org.br/frente-em-defesa-da-ebc-lanca-ouvidoria-cidada/>

8 <http://portal.sbpccnet.org.br/noticias/entidades-academicas-pedem-que-governo-retire-ebc-do-programa-nacional-de-desestatizacao/>

câmara de ressonância das vozes em defesa da Comunicação Pública e um ambiente de interação e aprendizagem permanentes.

## **PESQUISAS RELACIONADAS À COMUNICAÇÃO PÚBLICA: POSSÍVEIS CONVERGÊNCIAS**

Após realizar uma sistematização histórica e apresentar dados conjunturais e estruturais sobre a EBC, a seguir, o texto apresenta algumas perspectivas de pesquisa sobre a comunicação pública. Uma interpretação possível seria entender a comunicação pública como um amplo “Guarda-chuva” a partir da formulação, execução e avaliação de políticas públicas. Algo que se desdobra em reflexões e estudos sobre, por exemplo, localização institucional, recursos empregados em atividades prévias e realizadas permanente pelas emissoras e outras iniciativas da Empresa Brasil de Comunicação.

Se pensamos a possibilidade de estudar a comunicação pública em diálogo com reflexões sobre políticas públicas, pode-se pensar reflexões sobre a comunicação pública e suas práticas a partir de categorias de análise como:

- a. Orçamento geral ou específicos
- b. Definições específicas e finalidades
- c. Localização institucional das instituições e de suas atividades porque quando mencionamos Comunicação Pública não estamos falando apenas de sistemas de radiodifusão pública, ou de veículos públicos de comunicação, mas de um arco mais significativo, que no caso da EBC inclui, ao menos, uma TV, um sistema com emissoras próprias e em rede de rádio e uma Agência de Notícias.
- d. Normatização infralegal
- e. Definição de critérios de eficiência
- f. Avaliação e aperfeiçoamentos dos serviços de comunicação pública.

Outra possibilidade interpretativa da Comunicação Pública pode ser baseada em referências relacionados à Economia Política da Comunicação (EPC) e suas preocupações epistemológicas e metodológicas associadas à produção, à distribuição e o acesso a conteúdos. A abordagem da EPC tem mantido importância também por conta das inovações desenvolvidas por pesquisadores que seguem e disseminam tal perspectiva, como vimos

acima, com atividades que têm desenvolvido trabalhos relacionados à compreensão sobre:

- a. Perfil profissional e condições de trabalho
- b. Gestão de pessoas e conteúdos
- c. Qualidade dos canais de distribuição e os desafios de recursos para execução dos serviços. Um exemplo desse tipo de estudo seria buscar entender as dificuldades estruturais de que algumas iniciativas de comunicação pública desenvolvam a sua missão, a exemplo da Rádio Nacional da Amazônia e a histórica dificuldade de oferecer qualidade do sinal radiofônico.
- d. Possibilidades de Acesso e Acessibilidade, destacando a necessidade de tradução para libras etc.
- e. Públicos e finalidades específicas (Faixa etária, localização territorial etc.)

Finalmente, além das abordagens acima, mais fundadas em influências de estudos de políticas públicas e de práticas de participação utilizando ou até mesmo inovando em relação à Tecnologias de Comunicação e de Informação, apresentamos a seguir algumas questões que podem orientar reflexões e projetos dentro e fora das instituições de educação superior, especialmente no que se refere à gestão e participação da sociedade e desafios tecnológicos, mais recentemente.

Balanços sobre Gestão e Participação da Sociedade são fundantes e estruturantes na compreensão dos serviços públicos de comunicação. Essa prática pode ser localizada em estudos desenvolvidos no âmbito de instituições de educação superior como a Universidade de Brasília (UnB) e também em organizações como a Rede Nacional de Observatórios da Imprensa. De maneira geral, tais estudos buscam entender, interpretar e avaliar a gestão e participação da sociedade nos fluxos e procedimentos ligados à comunicação pública. Compreendendo e analisando categorias como:

- a. Propósitos majoritários da organização e sua coerência na prática.
- b. Incidência dos gestores, a governamentalização na comunicação pública.
- c. Medição do grau de Autonomia dos profissionais no trabalho que é realizado.

- d. Reflexão sobre a qualidade Canais de Prestação de Contas e de Gestão Compartilhada, as experiências internacionais demonstram a necessidade para assegurar que a comunicação pública ocorra.
- e. Finalidade central dos canais, para que a atividade finalística não seja sobreposta pela atividade meio. Um exemplo pode ser demonstrado pela forma como os canais universitários costumam ter atividades científicas minoradas por atividades administrativas que ocupam espaço na oferta de conteúdo da universidade para a sociedade. Tais dificuldades justificam a necessidade da finalidade das experiências ser continuamente atualizada, principalmente nos dias de hoje em função do momento político e sanitário que vivemos e a necessidade ainda maior de difusão de pensamento científico e tecnológico.

Finalmente, uma outra abordagem epistémico e metodológica para estudar a comunicação pública está associada às suas características e à sua forma de lidar com as transformações e atualizações tecnológicas, incluindo análises sobre:

- a. Digitalização dos serviços
- b. Produção compartilhada com o público
- c. Distribuição de conteúdos não apenas por sistemas de radiodifusão, mas também por *streaming* em equipamentos *Over the Top* (OTT) acoplados às TVs como o Google Chromecast e o FireTV.
- d. Proteção à criança e adolescente de conteúdos inadequados em ambientes tecnológicos nos quais os(as) cuidadores(as) têm, por vezes, menos conhecimento técnico que o público infanto-juvenil.
- e. Direitos autorais no âmbito moral e patrimonial
- f. Acessibilidade e multilinguismo
- g. Produção e distribuição de conteúdos específicos.

Guiar-se pelos itens acima é essencial para fortalecer balanços e estudos sobre o presente, o passado ou até mesmo o futuro de experiências de Comunicação Pública ou, até mesmo, iniciativas específicas como um canal ou um programa, algo necessário de ser feito para, também, demonstrar a importância do serviço público de comunicação no dia-a-dia, principalmen-

te em ambientes e situações de pandemia que criam uma maior necessidade de confiabilidade e acesso à informação e ao direito à comunicação.

## PREMÊNCIAS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos conceitos e das práticas analisadas na elaboração deste texto, fruto da Conferência apresentada no painel “Panorama de experiências e pesquisas relacionadas à comunicação pública”, durante o I Congresso Brasileiro de Comunicação Pública, Cidadania e Informação, sistematizamos abaixo temas, práticas e reflexões que acreditamos ser necessárias.

É evidente a necessidade de acompanhamento e suporte à sobrevivência e ao fortalecimento da EBC e de outras experiências nacionais, regionais e locais de comunicação pública. Nesse rumo, é muito importante que as entidades científicas e acadêmicas continuem atentas à Comunicação Pública e produzam debates e manifestos, como os realizados anteriormente.

Outro ponto importante é a realização de eventos que contribuam para a definição de Parâmetros e práticas para promoção da Comunicação Pública, incluindo a necessidade de articulação, local, regional, nacional e internacional, e as práticas para promoção de Comunicação Pública e articulações dentro de ambientes acadêmicos.

Exemplos dessa preocupação estão em entidades como a SOCICOM, a Associação Latino-Americana de Investigadores da Comunicação (ALAIC), a Organização Interamericana de Defensoras e Defensores de Audiências e a Associação Internacional de Pesquisadores em Mídia Pública, que tem realizado congressos internacionais, que poderiam ter ainda mais capilaridade com o contexto latino-americano e brasileiro.

Pode soar excessivo imaginar que o Brasil estabeleça um serviço público de comunicação nos moldes de autonomia e independência de outras regiões do planeta. Porém, mesmo diante de ameaças e tentativas de embaraço ou encerramento, vale a pena analisar e participar de atividades de fortalecimento da comunicação pública<sup>9</sup>. Um bom índice para justificar tal procedimento tem se dado no atual período pandêmico. A circulação veraz, confiável e autônoma de informações tem contribuído para que a

<sup>9</sup> <https://fenaj.org.br/bndes-lanca-chamado-para-estudos-de-desestatizacao-da-ebc-empresa-nao-pode-ser-privatizada/>

maior parte da população ouça e pratique as recomendações científicas de prevenção à contaminação pelo coronavírus. Vozes contrárias à razão continuam a tentar atentar. Porém, muito possivelmente percebermos no futuro que tais ruídos não tem conseguido se sobrepor às luzes de veículos de comunicação, especialmente práticas públicas, que tem apresentado notícias verazes e necessárias. O caminho é longo, é verdade. Mas vários e importantes passos têm sido continuamente dados.

## REFERÊNCIAS

- BATISTA, V. O. **Legitimidade e representação democrática**. Revista de Direito Comparado, Belo Horizonte, n. 4, 2002.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 2ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo, Paz e Terra, 2000.
- BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (org.) **Comunicação Pública**: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.
- DUARTE, J. **Comunicação Pública**. In: SCHEID, D.; MACHADO, J.; MILANO, P. (org.). Estrato de Verbetes: Dicionário de Comunicação Organizacional. Santa Maria: Facos-UFSM, 2018.
- \_\_\_\_\_. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, J. (org.). **Comunicação Pública**: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.
- \_\_\_\_\_. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, M. **Comunicação Pública, sociedade e cidadania**. 1. ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.
- LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. Advocacy: uma estratégia de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org) **Comunicação Pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.
- MATOS, H. H. G. Comunicação política e comunicação pública. In: **Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas – ORGANICOM**, ano 3, número 4, 1 semestre de 2006, pgs. 59-73.

NOVELLI, Ana Lúcia Coelho Romero. O papel institucional da Comunicação Pública para o sucesso da Governança. **Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**, ano 3, número 4, 1 semestre de 2006. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/138912/134260>

OLIVEIRA, M. Comunicação Pública e os setores não-estatais. In: OLIVEIRA, M. (org.). **Comunicação Pública**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2004b.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. **As novas relações públicas: comunicação entre o setor privado e público**. Rockville, Maryland: Global South Press, 2015.

\_\_\_\_\_. Comunicação Pública e as estratégias de relações públicas nas alianças intersetoriais. In: KUNSCH, MMK. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org) **Relações Públicas: história, teorias e estratégias**. São Paulo, Saraiva, 2009.

PAULINO, Fernando Oliveira Paulino; MARTINS DA SILVA, Luiz. **Comunicação Pública em Debate: Ouvidoria e Rádio**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/14774>

RAMOS, M. C. (Org.) et al. **Conferência Nacional de Comunicação, 10 anos depois: os desafios das Políticas de Comunicação no Brasil**. 1. ed. Aracaju: Ulepicc Brasil, 2020. 650p.

REIS, Patrícia Cerqueira. **A comunicação como estratégia para a participação do cidadão no estado democrático de direito**. REVISTA Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas, ano 8, número 14, 1 semestre de 2011. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139090/134439>

SENA, K. E. R. Comunicação pública e redes digitais: atores, técnicas e políticas. Tese (doutorado), Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Bauru, 2020.

SEMINÁRIO O FUTURO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-06/pesquisadores-de-universidades-debatem-futuro-da-comunicacao-publica>

# **25 Anos de comunicação pública no Brasil: uma discussão sobre avanços e retrocessos**

25 Years of public communication in Brazil:  
a discussion on advances and setbacks

Kárita Emanuelle Ribeiro Sena<sup>1</sup>

## RESUMO

Tomando por base o ano de 1995, que marca os estudos da Comunicação Pública (CP) no Brasil, com o lançamento do livro *Communication Publique*, do francês Pierre Zémor, este artigo discute alguns dos principais marcos teóricos e práticos da Comunicação Pública no Brasil, nesses 25 anos alcançados em 2020 de acordo com essa perspectiva. A partir de Pesquisa Bibliográfica, contextualizamos como a CP tem sido desenvolvida e investigada no Brasil, alguns avanços e recentes retrocessos. Esperamos assim contribuir com os estudos do campo, somando às sistematizações já existentes nas investigações da Comunicação Pública brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Comunicação Pública; Democracia; Cidadania; Estado.

## ABSTRACT

Based on the year 1995, which marks the studies of Public Communication (PC) in Brazil, with the launch of the book *Communication Publique*, by French Pierre Zémor, this article discusses some of the main theoretical and practical marks of Public Communication in Brazil, in these 25 years reached in 2020, according to this perspective. Based on Bibliographical Research, we contextualize how PC has been developed and investigated in Brazil, some advances and recent

---

<sup>1</sup> Kárita Emanuelle Ribeiro Sena é doutora em Comunicação pela UNESP/Bauru. Coordena a seccional da Associação Brasileira de Comunicação Pública em Mato Grosso do Sul. Brasil. E-mail: karitaemanuelle@gmail.com.

setbacks. In this way, we hope to contribute to the studies of the field, adding to the systematizations already existing in the investigations of the Brazilian Public Communication.

## KEYWORDS

Public Communication; Democracy; Citizenship; State.

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é discutir o desenvolvimento da Comunicação Pública (CP) no Brasil nos seus 25 anos de constructo teórico, desde o lançamento do livro *Communication Publique* em 1995, por Pierre Zémor, principal referência no Brasil para a compreensão contemporânea predominante acerca da CP, considerando-se traços de avanços e retrocessos nessas mais de duas décadas de pesquisa e prática.

Para o artigo, nos baseamos em uma revisão de literatura acerca do tema, pautando a metodologia em Pesquisa Bibliográfica. Nossa abordagem parte de Zémor e alcança as principais discussões teóricas que auxiliaram na formatação atual do conceito, passando pelo debate no contexto de redemocratização e a interlocução entre autores nacionais e a literatura estrangeira, especialmente europeia e latino-americana, pontuando avanços teóricos e destacando alguns marcos práticos. Ao fim, discutimos como a CP tem sofrido nos últimos anos com posturas autoritárias e antidemocráticas, prejudicando a construção que vinha se consolidando até então.

Boa parte do debate aqui presente integra a tese doutoral “Comunicação Pública e Redes Digitais: atores, técnicas e políticas”, defendida por esta autora em 2020.

## OS PRIMÓRDIOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A expressão Comunicação Pública representa um conceito considerado em construção (BRANDÃO, 2007; DUARTE, 2007) e é tratada no trabalho segundo a compreensão de que a CP está relacionada a:

(...) processos e práticas comunicacionais dialógicas instauradas no espaço público midiatizado, relacionadas à participação, à construção da cidadania e ao interesse público e que compreendem como atores Estado, Sociedade Civil e Mercado, pressupondo regras democráticas (SENA, 2020, p. 28).

A concepção se baseia nas definições de Brandão (2007) e Matos (2007, 2009), referências no tema. Centra-se nos preceitos básicos cidadania, participação e interesse público, profundamente recorrentes nas abordagens acerca de Comunicação Pública, conforme postulamos em Sena (2020) e pauta-se como um processo que pode ser acionado por entes do Estado, mercado e sociedade (OLIVEIRA, 2004; BRANDÃO, 2007; DUARTE, 2007, 2011; HASWANI, 2013; MATOS, 2007, 2009, 2011, 2013).

Se remontarmos a uma possível origem prática no Brasil, a Comunicação Pública, no âmbito governamental, surge com a criação da Imprensa Régia, dirigida por “homens ilustrados da mais estrita confiança de D. João VI” (BARBOSA, 2013, p. 39) com o fim de ser a voz do governo, apesar de propalar que sua finalidade não se restringia à voz oficial.

Desde então, a Comunicação Pública foi encarada como equivalente à comunicação governamental. A expressão seria compreendida ainda até os anos 1970 na sua oposição à comunicação privada (VERAS, 2005 apud BRANDÃO, 2007). Antes da redemocratização do país, a CP ainda se mostrava majoritariamente pelo seu oposto.

Nesse sentido, Getúlio Vargas fez importante uso de recursos e técnicas comunicacionais no governo com fins ideologizantes, sendo um dos principais agentes da expansão da radiodifusão no país. Matos (2007) destaca a implantação da radiodifusão nos anos 1920 no Brasil como fato que “consagrou a expressão comunicação pública, entendida como comunicação estatal”, então em contraste com a comunicação do setor privado (MATOS, 2007, p. 49, grifo da autora).

Como bem apontam Gil e Matos (2012), a vida política moderna no Brasil institui-se a partir de uma comunicação governamental instrumentalizada e o populismo adotado por Getúlio Vargas assume importante papel nesse sentido: A gestão do presidente e ditador Getúlio Vargas tornou-se um marco significativo nesta área por ter iniciado, com bastante clareza, um processo de sofisticação ao projetar um sistema de comunicação capaz de reforçar a teia política que lhe dava sustentação (GIL; MATOS, 2012, p. 144).

As contradições em relação à Comunicação Pública em regimes autoritários foram uma tônica comum na 2<sup>a</sup> Guerra Mundial, no Estado Novo no Brasil e não foi diferente nos anos de Ditadura Militar. Também apoiados em políticas de comunicação como uma das sustentações dos regimes, líde-

res autoritários investiram, expandiram o consumo de aparelhos, criaram estruturas oficiais, mantiveram ligações estreitas com oligopólios de mídia e utilizaram dos meios de comunicação para fortalecer o discurso situacionista.

Mesmo a comunicação governamental no período foi uma prática empreendida de forma incipiente, alvo de diversos investimentos oficiais. Foi na época da Ditadura Militar que se concentram no Brasil a criação das primeiras assessorias de imprensa de governo. É também nesse momento que se cria o Ministério das Comunicações, em 1967, sob o governo de Castello Branco, tendo sob a pasta o controle da Radiodifusão, dos serviços postais e das telecomunicações.

Lima (2007) explica que foram os militares que primeiro reconheceram a centralidade que a comunicação ocupa na sociedade no que respeita ao ponto de vista político.

Foram os militares e seus aliados civis que – por motivos, em primeiro lugar, de segurança nacional, e de mercado, em segundo – criaram as condições de infraestrutura física indispensáveis à consolidação de uma mídia *nacional*. E foram também eles que primeiro fizeram uso político dela, não só com o recurso à censura, mas sobretudo com o apoio “conquistado” – explícito em muitos casos – das principais *redes* impressas e eletrônicas, algumas consolidadas durante o próprio período militar (LIMA, 2007, p. 86, grifos do autor).

Os meios de comunicação, principalmente a televisão, eram tidos como agentes da lógica da modernização. Constantes incentivos e concessões robusteceram o papel da TV, que se tornou uma grande aliada para os ideais de integração e segurança nacionais. Um clientelismo político que usava a comunicação a favor de seus interesses.

A esfera pública a partir da segunda metade do século XX já é considerada uma esfera pública midiatisada, cujo ator principal passa a ser a televisão. Esse espaço só seria desbanhado a partir da década final do século passado, quando a esfera pública midiática vê crescer em tamanho e relevância a esfera pública digital, em pleno processo de midiatisação da sociedade.

## **REDEMOCRATIZAÇÃO, ZÉMOR E FOCO NO CIDADÃO**

As bases para uma Comunicação Pública foram se estabelecendo gradualmente ao longo do século XX. Com conquistas e retrocessos, o

desenvolvimento da CP acompanha lances históricos contextuais diversos, mas invariavelmente vinculadas às formas de governo e de fazer política, à constituição da esfera pública e de diferentes formas de participação da sociedade civil, aos meios de comunicação privilegiados em cada momento, e às demais variáveis socioeconômicas e culturais correntes.

Seguindo um paradigma de “construção da cidadania”, a ideia de Comunicação Pública foi se constituindo no Brasil a partir da resistência que marca a América Latina entre as décadas de 1960 a 1980 (BRANDÃO, 2007, p. 29).

No entanto, os postulados iniciais do francês Pierre Zémor baseiam os principais estudos brasileiros acerca da Comunicação Pública em seu sentido contemporâneo. Podemos dizer que o Brasil constrói a base de entendimento do que seja Comunicação Pública a partir das prerrogativas de Zémor (2008), mas a amplia e complexifica nas décadas seguintes.

Envolvido em projetos de comunicação em serviços públicos franceses, em 1995, Zémor lança o livro *Communication Publique*, traduzido para o português em uma versão resumida pela professora Elizabeth Brandão. Na obra, o autor francês comprehende Comunicação Pública como a que se dá no espaço público e é legitimada pelo interesse geral. O conceito de Zémor consistia em um deslocamento do foco institucional, mercadológico e personalizado de comunicações de entidades públicas para o cidadão.

[...] esta comunicação se situa necessariamente no espaço público, sob o olhar do cidadão. Suas informações, salvo raras exceções, são de domínio público, pois assegurar o interesse geral implica a transparência. A Comunicação Pública ocupa, portanto, na comunicação natural da sociedade, um lugar privilegiado ligado aos papéis de regulação, de proteção ou de antecipação do serviço público. (ZÉMOR, 2008, p. 1).

A obra é considerada pelos principais autores do tema no Brasil como decisiva e precursora para a compreensão atual da Comunicação Pública (BRANDÃO, 2007; MATOS, 2007; MONTEIRO, 2007; DUARTE, 2007), que se tem e se desenvolve no país. Segundo Brandão (2007), a compreensão da Comunicação Pública como informação para a construção de cidadania está ligada ao autor, e, conforme Graça Monteiro (2007), o livro de Zémor tornou-se uma referência obrigatória a interessados no assunto.

A visão de Zémor (2008), no entanto, é ampliada e aprofundada por pesquisadores brasileiros, já que, como destaca Koçouski (2012), em toda essa obra, Zémor dedica-se a falar basicamente de comunicação estatal, embora ressalte uma nova comunicação, sob o prisma da cidadania.

Quase uma década e meia depois do livro que ancorou as primeiras pesquisas brasileiras sobre o tema, Zémor (2009) manteve sua compreensão de Comunicação Pública como a realizada por instituições públicas voltadas ao interesse geral, como se vê em um artigo publicado em 2009 no Brasil. Nessa perspectiva, Comunicação Pública:

É troca e compartilhamento de informações de utilidade pública ou de compromissos de interesses gerais. Ela contribui para a conservação dos laços sociais. A responsabilidade disso compete às instituições públicas; ou seja, às administrações do Estado, aos serviços das coletividades territoriais, aos estabelecimentos, empresas, organismos encarregados de cumprir uma missão de interesse coletivo. (ZÉMOR, 2009, p. 189)

Após esse primeiro momento, baseado fortemente nos pressupostos de Zémor (2008), pesquisadores brasileiros se debruçam sobre o tema – que gerou forte interesse por profissionais e pesquisadores -, ampliando a ideia de Comunicação Pública estritamente estatal, ou governamental, tal qual originalmente definida pelo autor francês.

A contribuição de Pierre Zémor para a sistematização da comunicação pública é inegável. No entanto, é necessário sair do círculo concêntrico em torno do governo, deixando que o Estado e também a sociedade assumam a responsabilidade da comunicação pública (MATOS, 2007, p. 54)

O processo de redemocratização pela qual o país passava, assim como os fatores globais de emergência e fortalecimento de pressões da sociedade civil, de movimentos sociais, de conscientização por riscos ambientais, além de um contexto de cobranças de compromissos sociais por parte de empresas privadas, contribuem para os desenvolvimentos conceituais que se sucedem.

Brandão (2007) argumenta que expressões como marketing político, propaganda política ou publicidade governamental ficaram vinculadas à ideia

de “manipulação das massas”, o que exigia uma terminologia mais adequada e compatível com a nova realidade política do país. “A comunicação é hoje um ator político proeminente e é parte constituinte da formação do novo espaço público” (BRANDÃO, 2007, p. 10).

A promulgação da Constituição Federal, em 1988, dá base a princípios norteadores de políticas sociais, muitas das quais não se efetivaram plenamente. A Comunicação Pública ganha novos significados e seu conceito é ampliado, abrangendo atores da sociedade civil e da iniciativa privada, atendendo ao contexto vigente na época.

Fazer Comunicação Pública não deveria mais manter uma conotação negativa de manipulação, ideologização, persuasão, segundo preconizava Zémor (2008). Nem se resumia à radiodifusão pública, comunicação governamental, política ou organizacional, como discutiam principalmente Oliveira (2004), Matos (2007, 2009) e Brandão (2007).

Um conceito abrangente e complexo começava a ser formatado. O foco, sobretudo, seria a comunicação para a construção da cidadania e, nesse bojo, premissas como diálogo, interesse público e participação deveriam dar a tônica das práticas comunicacionais, independente dos promotores.

Assim, tais prerrogativas não deveriam estar restritas a um setor específico, afirmavam os pesquisadores – com algumas discordâncias. Comunicação Pública não deveria restringir-se à comunicação de governos, pois deveria envolver poderes legislativo e judiciário, e as políticas não deveriam ser alteradas a cada mudança de gestão.

Tampouco a comunicação política seria sinônimo de Comunicação Pública, mas parte da ideia. O conceito também abrangeia organizações da sociedade civil, como ONGs, sindicatos, partidos políticos e, mais: entidades privadas não poderiam se esquivar do compromisso público nas suas ações e, portanto, em alguma medida, também deveriam inserir a comunicação pública nas suas práticas comunicacionais, como uma política de comunicação integrada às políticas da organização.

Para Matos (2011), somada a esse alargamento paulatino do conceito, a convivência de autores europeus com autores nacionais resultou em abordagens mais centradas à realidade nacional. A autora destaca além de Pierre Zémor, os teóricos Bernard Miège e Boris Libois.

Segundo a autora (MATOS, 2009), Libois e Olliver-Yaniv apontaram para a necessidade de se traçar interseções e, ao mesmo tempo, distinções entre as noções de comunicação governamental e de comunicação pública.

O conceito de Comunicação Pública foi, assim, sendo desenvolvido em paralelo por diferentes autores no Brasil, América Latina, Inglaterra e Europa, com algumas confluências e certas discordâncias, configurando-o ainda como um conceito em construção. Avanços e retrocessos marcam essa curta história recente do desenvolvimento conceitual da Comunicação Pública, especialmente no Brasil.

## DESENVOLVIMENTO CONCEITUAL E PRÁTICAS DEMOCRATIZANTES

Desde o início do século XXI, a Comunicação Pública foi ganhando corpo e forma e, se ainda não tem um escopo teórico próprio, o conceito deu passos firmes para sua construção. O foco no cidadão, materializado na obra de Zémor (2008), períodos de redemocratização após ditaduras militares especialmente na América Latina, e a constituição de um espaço público mais plural e participativo de forma global formaram o pano de fundo ideal para o desenvolvimento teórico das ideias relativas à Comunicação Pública.

No Brasil, os governos foram se abrindo à participação popular, incluindo processos deliberativos alinhados às novas tecnologias, e a Comunicação Pública avançou. A ideia acompanhou a criação de novos mecanismos de participação social, uma pressão por mais transparência em torno da coisa pública e o progresso de aparatos tecnológicos com potencial para dar suporte a novas práticas interacionais e participativas.

Os programas de governo desse período contemplaram compromisso com a democratização do acesso às Tecnologias da Informação, com Lula em 2002, e com a construção de um novo modelo institucional para as comunicações, com caráter democratizante e voltado à convergência tecnológica, como consta no programa de Lula de 2006, além de um debate plural de ideias para fortalecer a democracia (LIMA, 2013). Entre outros campos, a radiodifusão pública ganhou condições de estabelecer um sistema mais autônomo e participativo (BUCCI, 2007).

Porém, poucos avanços foram efetivados no campo da regulamentação dos meios de comunicação e tampouco na política de concessões dos veí-

culos de radiodifusão. Neste campo, Venício de Lima destaca a constatação de que os dez anos dos governos Lula e Dilma não foram suficientes para alterar o sistema de comunicações oligopolizado e desregulado, dominante há décadas no Brasil (LIMA, 2013).

O grande interesse pelo assunto especialmente por servidores públicos, direcionou estudos teóricos para subsidiar práticas profissionais, sobretudo de áreas de comunicação de instituições ligadas ao Estado – dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Nesse sentido, Duarte (2007) afirmou que a Comunicação Pública no Brasil se aproximava mais de um ethos do que um conjunto específico de conhecimentos.

Ainda assim, as contribuições no campo teórico foram bastante significativas no começo deste século, como as definições do próprio autor a respeito da abrangência da Comunicação Pública, em uma visão que alcança a sua finalidade, independente dos promotores:

Comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável. Portanto, é um bem e um direito de natureza coletiva, envolvendo tudo o que diga respeito ao aparato estatal, ações governamentais, partidos políticos, movimentos sociais, empresas públicas, terceiro setor e, em certas circunstâncias, às empresas privadas. (DUARTE, 2007, p. 61).

Denis McQuail, Stefano Rolando, Paolo Mancini e Jaramillo López ampliam a literatura acerca da Comunicação Pública, apresentando diferentes visadas e sistematizações que se somaram à pesquisa nacional que já avançava, um tanto difusa, mas de forma consistente, em torno do tema. Os estudos têm gerado um arcabouço abrangente e diverso, cuja centralização do foco no cidadão e no interesse público sob a perspectiva comunicacional é o principal ponto em comum.

## UM RETRATO ATUAL: RETROCESSOS E ATAQUES À DEMOCRACIA

Jorge Duarte (2007), ao encerrar seu artigo sobre Instrumentos de Comunicação Pública, ante os consistentes avanços que se verificavam no campo acadêmico e prático relacionadas à Comunicação Pública, disse,

no final da década passada, que talvez estivéssemos em um “caminho sem volta em direção a uma comunicação mais democrática e pluralista”. Mas sabia que era necessário um “espírito público suportado por uma necessária capacidade técnica” para a sua operacionalização que, ainda nas palavras do autor, “demanda uma opção política pela cidadania e pelo interesse público” (DUARTE, 2007, p. 70).

Seu discurso soa bastante preciso para o momento atual na Comunicação Pública, já que o “caminho sem volta” não se concretizou e o que se tem registrado são sérios retrocessos no campo. O alerta de Duarte (2007) atenta-nos a buscar entender o porquê desse processo inverso – se a capacidade técnica parecia avançar, foram a cidadania e o interesse público que deixaram de ser uma opção política?

Em uma esfera pública midiatisada e um contexto de prevalência de tecnologia e inovação, a Comunicação Pública no Brasil viu nos primeiros 15 anos do novo milênio suas possibilidades serem ampliadas largamente, com amplificações de espaços e canais de interlocução. Mas, como mostram diversos pesquisadores, a técnica é insuficiente para reverberar, de forma exclusiva, em ganhos para a cidadania e para o interesse público.

Pela recenticidade dos fenômenos de constantes ataques à ordem democrática e ao que lhe é indissociável, tal qual a Comunicação Pública, é difícil estabelecer raízes exatas, mas os atos pró-impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2015, formam sua principal marca no Brasil (CASIMIRO, 2018).

Para Castells (2018), vivemos uma rejeição coletiva à democracia liberal, que tem resultado no surgimento de lideranças políticas que têm alterado de forma profunda a ordem política nacional e mundial. A eleição de políticos extremistas faria parte desse contexto de rupturas, que alcança desde sistemas democráticos mais sólidos e tradicionais como nos Estados Unidos de Donald Trump (2016), a nações mais periféricas e com democracias mais frágeis, tal qual Rodrigo Duterte, nas Filipinas (2016), e a eleição de Jair Bolsonaro, no Brasil (2018).

Como uma tendência mundial, a emergência de neoconservadores no poder tem acarretado muitas vezes práticas antidemocráticas de variada ordem que, indistintamente, reverberam na comunicação pública - que tem sofrido retrocessos típicos de autoritarismos (MOUNK, 2019; CASTELLLS, 2018; SOLANO, 2018). Políticas de controle de informação, falta de

transparência, revisionismos históricos e, de forma mais abrangente - mas com reflexos diretos, vive-se um contexto de deslegitimação de instituições, inclusive da imprensa tradicional e da Ciência de forma geral.

A Comunicação Pública, atualmente, no Brasil, e em diversos países do mundo, tem sofrido reveses históricos e que dificilmente se reverterão em pouco tempo, na medida em que as condições sociais, econômicas e culturais que levaram ou retornaram tais políticos aos centros do poder, não dão mostras de arrefecimento.

Entre os processos desencadeados nesse contexto, podemos destacar a tentativa de deslegitimação da Ciência e da imprensa, a busca por estabelecer uma desordem comunicacional e um ecossistema de desinformação, com disseminação de desinformação, ataques à radiodifusão pública, e instrumentalização da estrutura pública de comunicação do Estado para a pessoalização, personificando canais oficiais, entre outras ações coordenadas estrategicamente em oposição ao interesse público.

Nesse contexto, ocupa centralidade a comunicação direta, feita sem intermediadores, como e, sobretudo, a imprensa. De acordo com essa narrativa, para acesso às informações “reais”, a sociedade deve recorrer aos pronunciamentos diretos, feitos via redes sociais, muitas vezes Ao Vivo. Só assim, os cidadãos teriam acesso a informações não manipuladas conforme escusos interesses da grande mídia, que teria como interesse maior a desconstrução do governo. (ALMEIDA; SENA, 2020, p. 150).

No país, atualmente o discurso oficial faz troça de direitos duramente conquistados, aos olhos e aplausos de eleitores, forjando do outro lado não adversários políticos, mas inimigos. Táticas antigas parecem surfar na onda digital com grande facilidade, lançando mão com primazia (mas não de forma exclusiva) de recursos tecnológicos para disseminar práticas de acordo com o que, cada vez mais naturalmente, se denomina como pós-verdade.

Nesse sentido, é desconfigurada a compreensão da Comunicação Pública no âmbito governamental como a de uma comunicação promovida por um ente que se caracteriza como um elemento transitório de poder do Estado.

Para Almeida (2018), em alinhamento com Dardot e Laval (2016), as práticas atuais estão em pleno acordo com o regime neoliberal, para o qual

se faz necessário um processo de desdemocratização. Isto é, a democracia para o neoliberalismo é tida como um detalhe prescindível, sendo necessário atuar na retirada progressiva da possibilidade de decisões democráticas a fim de manter a ordem econômica (ALMEIDA, 2018).

Como haver Comunicação Pública fora de regras básicas do jogo democrático, ou ainda, com as regras desse jogo sendo a todo tempo subvertidas? No Brasil, tem sido cada vez mais vastos os exemplos de práticas antidemocráticas que afetam pilares da comunicação no debate público, pela inobservância de princípios básicos como liberdade de imprensa e liberdade de expressão, e constantes investidas contra estruturas que vinham se solidificando.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de um conceito que vem sendo forjado ao longo de 25 anos de pesquisa e vivências, a discussão aqui proposta foi construída a partir de uma revisão bibliográfica da literatura nacional e internacional sobre o tema, certamente sem contemplar a totalidade das investigações que giram em torno da Comunicação Pública no Brasil e forçosamente demarcando alguns dos principais lances históricos, tanto teórico quanto práticos dessa construção, devido à necessidade de sistematização e limitação de tempo e espaço.

Ainda assim, entendemos que a discussão se mostra relevante e atual, buscando contribuir com o campo comunicacional e sua irrefutável relação com a democracia. As discussões aqui levantadas propiciam melhor entendimento de que a Comunicação Pública é um processo comunicacional abrangente, não restrito a determinados atores ou segmentos da sociedade e com preceitos consistentes que se ligam à coletividade.

Pudemos identificar marcos teóricos e práticos que ajudaram na configuração do entendimento contemporâneo da Comunicação Pública como uma comunicação centrada no cidadão, que se dá no espaço público promovida por diferentes atores e baseada em preceitos como participação, interesse público e cidadania.

Abordamos a prática da Comunicação Pública, considerada historicamente como sinônimo de comunicação governamental no Brasil, seu desenvolvimento e a consolidação teórica do tema. O contexto de redemocratização do final do século, em plena efervescência social em prol de

mais participação, foi o cenário para que a Comunicação Pública, logo em seus primeiros passos no campo da sua sistematização teórica, estivesse atenta a ouvir e dar espaço à voz do cidadão, com sucessivos progressos conceituais e práticos.

Mais recentemente, práticas antidemocráticas de variada ordem que, indistintamente, reverberam na Comunicação Pública, têm gerado reveses, marcando retrocessos típicos de autoritarismos e diametralmente opostos a noções básicas de CP.

Com base nos estudos realizados, concluímos que a insistência em pesquisas sérias, e pressão social em torno do tema foram centrais para o avanço da Comunicação Pública que sucedeu uma prática gradualmente alinhada ao construto teórico que ainda se consolida.

Para se vislumbrar os próximos 25 anos de Comunicação Pública com maior repercussão para o cidadão, é mister fortalecer o avanço teórico e prático conquistado até aqui. No entanto, por ser indissociável das garantias democráticas, sem as quais fazer Comunicação Pública não é possível, é preciso antes frear os retrocessos atuais, trabalhando por menos fragilidade na democracia brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M.; SENA, K. A Comunicação Pública da Corrente Neopopulista em Tempos de Coronavírus: Um olhar sobre as estratégias de comunicação de Jair Bolsonaro. In: LUVIZOTTO, C.; ASSIS, C. (org.). **Comunicação para a inclusão e a cidadania**. 1 ed. Aveiro: Ria Editorial, 2020, v. 1, p. 140-162.
- ALMEIDA, S. Neoconservadorismo e liberalismo. In: SOLANO, E. (org.). **O ódio como política**. A reinvenção das direitas no Brasil. Boitempo, 2018.
- BARBOSA, M. **História da comunicação no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.
- BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (org.) **Comunicação Pública**: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

- BUCCI, E. Caso Radiobrás: o compromisso com a verdade no jornalismo de uma empresa pública. In: DUARTE, J. (org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.
- CASIMIRO, F. As classes dominantes e a nova direita no Brasil contemporâneo. In: SOLANO, E. (org.). **O ódio como política**. A reinvenção das direitas no Brasil. Boitempo, 2018.
- CASTELLS, M. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Tradução: Joana Angélica d'Avilla Melo. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução: Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016. E-book.
- DUARTE, J. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, J. (org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.
- DUARTE, J. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCHE, M. **Comunicação Pública, sociedade e cidadania**. 1. ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.
- GIL, P.; MATOS, H. Quem é o cidadão na comunicação pública? In: MATOS, H. (org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2012. 411 p.
- HASWANI, M. **Comunicação Pública**: bases e abrangências. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- KOÇOUSKI, M. **A Comunicação pública face ao dever estatal de informar**. Pra não dizer que não falei das flores: estudo de caso do Incra-SP. Orientador: Eugênio Bucci. 2012. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo – ECA/USP. São Paulo, 2012.
- LIMA, V. Comunicação e Política. In: **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. Duarte, J. (org.). São Paulo, Atlas, 2007.

- LIMA, V. Por que não se avança nas comunicações? In: SADER, E. (org.). **Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013. E-book.
- MATOS, H. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, J. (org). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo, Atlas, 2007.
- MATOS, H. A Comunicação Pública no Brasil e na França: desafios conceituais. In: XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Intercom e do IX Colóquio Brasil-França de Ciências da Comunicação. *Anais* [...]. Curitiba, 3 e 4 de set. 2009.
- MATOS, H. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, M. (org). **Comunicação Pública, sociedade e cidadania**. 1. ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.
- MATOS, H. (org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2<sup>a</sup> ed., 2013. E-book.
- MONTEIRO, G. A singularidade da Comunicação Pública. In: DUARTE, J. (org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.
- MOUNK, Y. **O povo contra a democracia**: porque nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Tradução: Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- OLIVEIRA, M. (org.). **Comunicação Pública**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2004.
- SENA, K. **Comunicação pública e redes digitais**: atores, técnicas e políticas. Orientadora: Caroline Kraus Luvizotto. 2020. Tese (Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP/Bauru), Bauru, 2020. Acesso em: 19/02/2020. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/194513>
- SOLANO, E. (org.). **O ódio como política**. A reinvenção das direitas no Brasil. Boitempo, 2018. ISBN: 9788575596548.

ZÉMOR, P. **La Communication Publique: Que sais-je?** Tradução resumida: Prof. Dra. Elizabeth Brandão. Edição 4. São Paulo: Editora PUF, 2008.

ZÉMOR, P. Como anda a comunicação pública? **Revista do Serviço Público**, 60 (2), Brasília, abr.-jun. 2009. p.189-195.

# Comunicação pública: relações e impasses da LAI e da LGPD

Public communication: relations and  
impasses of LAI and LGPD

Elen Geraldes<sup>1</sup>

Georgete Medleg Rodrigues<sup>2</sup>

Gabriela Tyemi Kaya<sup>3</sup>

## RESUMO

Aponta as relações, as tensões e os impasses entre duas legislações que podem contribuir para a construção da comunicação pública: a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Uma propõe a ruptura da cultura do sigilo, enraizada no país desde a formação do Estado brasileiro de tradição colonial, escravocrata, patriarcal e estamental, com a ruptura desse ciclo com regras claras, universais, que estimulam a participação cidadã, mas enfrenta algumas resistências de servidores, organizações e governos e é limitada às parcelas da sociedade de maior instrução e renda. A segunda, mais recente e fruto de profundas transformações tecnológicas, mostra as responsabilidades de quem detém e utiliza os dados, pois falhas nesse processo podem comprometer vidas, histórias e reputações. A comunicação pública necessita das duas normas para o diálogo entre Estado e Sociedade, fundamentado na transparência e no cuidado na produção, armazenamento e circulação de informações.

---

1 Docente na Faculdade de Comunicação (FAC) na Universidade de Brasília, Brasil, E-mail: elenger@ig.com.br

2 Docente na Faculdade de Ciência da Informação (FCI) na Universidade de Brasília, Brasil, E-mail: medleg.georgete@gmail.com

3 Mestranda em Ciência da Informação na Universidade de Brasília, Brasil, E-mail: tye-mikaya@gmail.com

## PALAVRAS-CHAVE

Lei de Acesso à Informação; Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais; Comunicação Pública.

## ABSTRACT

It points out the relations, tensions and deadlocks between two legislations that can contribute to the construction of public communication: the Access to Information Law (LAI) and the General Data Protection Law (LGPD). One proposes the rupture of the culture of secrecy, rooted in the country since the formation of the Brazilian State with its colonial, slavocratic, patriarchal, and statist tradition, breaking this cycle with clear, universal rules that stimulate citizen participation, but it faces some resistance from civil servants, organizations, and governments, and is limited to the most educated and well-off segments of society. The second, more recent and a result of profound technological changes, shows the responsibilities of those who hold and use the data, since failures in this process can compromise lives, stories, and reputations. Public communication needs both norms for the dialogue between State and Society, based on transparency and care in the production, storage and circulation of information.

## KEYWORDS

Access to Information Law; General Data Protection Law; Public Communication.

## INTRODUÇÃO

Segundo Elizabeth Brandão (2006), uma das principais características da comunicação pública é a polissemia do conceito. Para a autora, pode-se tratar de comunicação política, de comunicação governamental, de comunicação científica, de comunicação organizacional e até de comunicação comunitária. Na apropriação brasileira do conceito, Brandão destaca que predomina a perspectiva de comunicação pública como uma relação dialógica entre Estado e Sociedade.

Já a versão de Duarte (2007), que complementa a de Brandão, define quatro eixos que são pré-requisitos para a informação pública: transparência, acesso, interação e ouvidoria social. Mais especificamente quanto à transpa-

rência, o autor destaca que ela consiste na oferta de informações, estímulo ao acesso, facilitação da fiscalização e prestação de contas, realizados com zelo e ética pelos servidores.

Neste artigo, a partir dos conceitos de comunicação pública de Brandão e Duarte, referenciados anteriormente, buscaremos responder a três questões:

1. De que forma a LAI e a LGPD contribuem para a efetivação da transparência e, dessa forma, auxiliam na construção de uma comunicação pública na perspectiva dialógica?
2. Como são compreendidos os sujeitos dessas duas normas: quais os seus papéis, limites e possibilidades?
3. Quais tensões e conflitos podem ocorrer entre essas duas normas na efetivação da transparência?

Para isso, iremos dividi-lo em três partes, além desta introdução e das considerações finais: na primeira, apresentaremos brevemente a LAI, com seus limites e possibilidades; na segunda, faremos o mesmo com a LGPD, em um terceiro momento, mostraremos as características do sujeito informacional dessas duas normas.

## **LEI DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS: CONSOLIDAÇÃO E AMEAÇA**

Mais de duas décadas se passaram para que as determinações de transparência do Estado brasileiro, presentes na Constituição Federal de 1988, fossem reunidas na lei 12.527, conhecida como Lei de Acesso a Informações Públicas, de 18 de novembro de 2011. Antes da LAI, vários decretos, resoluções e portarias fragmentárias e sem unidade versavam sobre o tema. Coube à nova norma representar a luta pelo direito de acesso à informação, encampada por algumas categorias profissionais, como jornalistas, arquivistas e servidores públicos, e propor que a transparência se tornasse a regra e o sigilo, a exceção.

Inicialmente, temia-se que a Lei de Acesso a Informações Públicas representasse o desvelar de um passado ditatorial, violento e, por isso, provocasse embates e conflitos. Depois, temia-se que ela impedisse a burocracia de funcionar, já que “deslocaria” os servidores de suas funções para responder a demandas pressupostas como injustificadas e descabidas. No entanto, a

norma foi implementada sem provocar “abalo sísmico” na gestão pública, mas é frequentemente ameaçada por quatro riscos.

O primeiro grande risco à LAI é a ausência de uma instância recursal externa, visto que o último recurso do cidadão para obter uma informação negada é a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, composta por representantes de ministérios, da Casa Civil, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, da Advocacia-Geral da União e da Controladoria-Geral da União. Portanto, trata-se do Estado julgando o próprio Estado, sem participação da sociedade civil.

Outro risco é a falta de padronização de procedimentos, pois cada órgão, de cada poder, e de cada esfera, tem diferente compreensão da norma. Muitas vezes, a ausência de uma legislação regulamentadora faz com que os gestores atuem conforme suas idiossincrasias, agindo prioritariamente em defesa do sigilo e do segredo.

Um risco permanente é o de que a LAI seja uma política exclusivamente de governos mais abertos e transparentes, caindo no ostracismo diante de governos autoritários. Um desafio é torná-la uma política de Estado, incorporando-a a qualquer gestão, por meio de procedimentos padronizados e de valores perenes.

Por fim, aponta-se que a LAI ainda não é conhecida ou utilizada por amplos segmentos da população, tradicionalmente privados de informação pública, e um grande risco é que se mantenha circunscrita a grupos com mais escolaridade e renda.

Dessa forma, considerando-se as suas promessas, possibilidades e riscos pode-se destacar que a LAI contribui para a transparência do Estado brasileiro, mas de forma pouco uniforme, dependendo do Poder ou do órgão ao qual é aplicada, da adesão dos servidores, da predisposição de determinados governos e da atuação de uma parcela muito restrita da sociedade que a conhece e a utiliza.

## A LGPD, UMA NOVA LEI, NOVAS POSSIBILIDADES

Existe um dilema ético subjacente à garantia do direito de acesso às informações, o dever de garantir a privacidade dos indivíduos, esta muitas vezes de difícil definição e de contornos fluidos, como analisado por MacNeil (2019) e cujo equilíbrio é “necessário e legítimo, porém instável”, segundo

Agostinelli (1994). A partir dos anos 1990, amplificam-se os debates sobre as leis de acesso à informação e, ao mesmo tempo, suas implicações para o direito à privacidade. Um dos aspectos centrais desse debate decorre da evolução das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e o seu papel na facilidade para a divulgação de quaisquer tipos de dados, inclusive dados pessoais.

Graças à Internet, ocorreram mudanças significativas quanto à produção, armazenamento, disponibilização, circulação e uso das informações. A “invenção” das redes sociais, o crescimento do comércio eletrônico e a adesão das pessoas a essas mídias expõe seus dados pessoais e suas vidas privadas potencializaram a produção e exposição massiva de dados, os *big data*. Não resta dúvida que essa tecnologia de informação e comunicação é diferente de todas as que a antecederam pela dimensão mundial. Essa constatação implica compreender que uma nova relação se estabeleceu entre as pessoas e a tecnologia, relação esta que mistura o público e o privado ou pessoal.

Durante décadas, uma assimetria foi-se instalando entre as pessoas e as organizações e os estados: de um lado, disponibilizávamos nossos dados pessoais, sem nos perguntarmos a dimensão de “nossa tolerância pessoal (voluntária ou involuntária) para obtermos benefícios em troca das facilidades do uso desses novos dispositivos”, como se perguntam Azémard, Ben Henda, Hudrisier e Quinion (2016, p. 93, tradução nossa). Esses autores também alertam para um aspecto epistemológico do *big data* que se ancora no pressuposto de que o tratamento dos dados “renega”, de alguma maneira, o estatuto da intencionalidade prévia dos dados. Para esses autores, supõe-se que os dados “poderão ser úteis num futuro, num tempo e desejo que não são aqueles dos seus primeiros produtores” (AZÉMARD; BEN HENDA; HUDRISIER; QUINION, 2016, p. 93). Nessa perspectiva, segundo eles, podemos pensar na relação entre o “ser técnico” e o “ser humano” que, por sua vez, remete a questões como: o que acontece em nossa relação com a liberdade? Com a transparência? Com a nossa renúncia voluntária de nossos direitos de produtores ou de inventores? Todas essas questões tangenciam o tema que nos ocupa aqui.

Como dito na introdução, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais tem implicações no direito de acesso às informações, logo na Lei de acesso à informação. Não por acaso, o primeiro projeto sobre “tratamento de da-

dos pessoais” foi apresentado na Câmara dos Deputados, por um deputado do PR/SP, em 12 de junho de 2012 (a LAI entrou em vigor em maio do mesmo ano)<sup>4</sup>.

Sobre o direito de acesso à informação, dos anos 1990, em todo o mundo somente quinze leis de acesso à informação haviam sido aprovadas. Falando especificamente dos documentos de arquivo, segundo Michael Cook (1999), o direito de acesso aos arquivos difundiu-se amplamente desde o final dos anos 1980 e começo dos anos 1990. As transições democráticas nos países do leste europeu após a queda do muro de Berlim, em 1989, são, sem dúvida, um marco nas reivindicações, em nível mundial, pela transparéncia, logo pela revisão ou edição de novas leis de acesso à informação. Na trilha desses movimentos pelas garantias legais ao direito de acesso à informação, em 2014, por exemplo, contabilizavam-se cem países com leis de acesso<sup>5</sup>.

Nos últimos vinte anos, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em estreita colaboração com o Conselho Internacional de Arquivos (ICA), tem trabalhado pelo direito de acesso aos arquivos, reconhecendo o papel destes últimos para a defesa dos direitos humanos. Em 10 de novembro de 2011, por exemplo, O ICA adotou, na sua 36<sup>a</sup> sessão plenária, a “Declaração Universal sobre os Arquivos” que, dentre outros aspectos, destaca a importância dos arquivos na implantação da transparéncia administrativa, a responsabilidade democrática e a preservação da memória individual e coletiva. A Declaração ressalta, ainda, o compromisso dos arquivistas e de outros profissionais do campo da informação para que “os arquivos sejam acessíveis a todos, respeitando a legislação pertinente e os direitos dos indivíduos, produtores, proprietários e usuários.”<sup>6</sup> Na balança são colocados dois direitos – o de

4 Em <https://www.camara.leg.br/propositoessWeb/fichadetramitacao?idProposicao=548066> pode-se acompanhar toda a tramitação dos projetos que resultaram na LGPD. Acesso em: 18 dez. 2021.

5 Cf. Leis de Acesso a Informação chegam a 100 países em todo o mundo, mas desafios continuam. Disponível em [http://abraji.org.br/?id=90&id\\_noticia=2901](http://abraji.org.br/?id=90&id_noticia=2901). Acesso em 30 de setembro de 2014. O site da Global Right to Information Rating (<http://www.rti-rating.org/country-data/>) enumera 111 países que, em 2015, ou têm leis específicas sobre acesso à informação/transparéncia ou garantem esse direito em outras leis.

6 A Declaração Universal sobre os Arquivos está disponível, em várias línguas, no site oficial do ICA, em <http://www.ica.org/fr/d%C3%A9claration-universelle-des-archives>.

ter acesso à informação e o de ter preservado os direitos individuais – que devem estar em equilíbrio, muitas vezes pouco evidente e de difícil alcance.

Ainda no plano internacional, é importante destacar as iniciativas da União Europeia (UE) a respeito do tema. Em 1995, isto é, nos primórdios da Internet, a UE aprovou diretrizes sobre a proteção de dados visando a garantir o direito à privacidade na rede. Desde então, a Internet não cessou de evoluir, gerando novas implicações para esse direito. Em 2000, a “Carta dos direitos fundamentais” da UE enunciava, no seu artigo 8º, a proteção de dados de natureza pessoal, estabelecendo que “toda pessoa tem direito à proteção de seus dados pessoais” e que “esses dados devem ser tratados lealmente, com fins precisos e com consentimento da pessoa envolvida ou em virtude de outro fundamento legítimo previsto pela lei” e, ainda, que “toda pessoa tem o direito de ter acesso aos dados coletados sobre ela e de obter sua retificação”.

A criação dos motores de busca e sua crescente sofisticação, as redes sociais e congêneres obrigaram a UE, desde meados dos anos 2000, a estudar novos mecanismos legais de proteção dos dados pessoais adaptados à era digital. Assim, depois de um debate entre os países membros, que durou cerca de quatro anos, a UE aprovou, no dia 27 de abril de 2016, um Regulamento (UE) 2016/679 relativo à proteção de dados de natureza pessoal e à livre circulação desses dados<sup>7</sup>. Convém notar que, além de medidas visando à proteção de dados pessoais, o Regulamento introduz, em seu artigo 17, incisos 1 a 3, o “direito ao esquecimento” (Right to erasure - ‘right to be forgotten’). No Brasil, por decisão majoritária de seus membros, o STF julgou o “direito ao esquecimento” incompatível com a CF de 1988<sup>8</sup>.

Por sua vez, o ICA aprovou, em agosto de 2012, um documento intitulado “Os princípios de acesso aos arquivos – orientação técnica para gestão de arquivos com restrição” (CONSELHO INTERNACIONAL DOS ARQUIVOS, 2014) um guia para orientar a elaboração e implementação de políticas de acesso nas instituições arquivísticas, destacando três

7 Texto completo disponível em vários idiomas em <http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>. Utilizamos aqui a versão em inglês. Acesso em dezembro de 2016. No espectro de normas aprovadas no âmbito da UE um regulamento tem força de lei e sua adoção é obrigatória para todos os países-membros.

8 Sobre o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 1010606. Cf. <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=460414&ori=1>. Acesso em: 18 dez. 2021.

importantes princípios: “os arquivistas apoiam uma cultura de abertura, mas aceitam restrições conforme exigido pela legislação e outras autoridades, pela ética ou pela exigência dos doadores”; “quando as restrições são inevitáveis, devem ser claras e limitadas em abrangência e duração”; “os arquivistas encorajam as partes responsáveis a formular claramente mandatos e regras consistentes para acesso aos documentos” e, na ausência destas, “viabilizam o acesso apropriado considerando a ética profissional, a equidade, a justiça e os requisitos legais”.

No Brasil, três projetos de lei visando à proteção dos dados pessoais tramitaram no Congresso Nacional (CN) até a aprovação da Lei 13.709, em 14 de agosto de 2018 que entrou em vigor em setembro de 2020<sup>9</sup>, mantendo, em sua estrutura, os fundamentos que regem a lei da União Europeia. Durante a tramitação dos projetos de lei, a ONG Artigo 19, em um estudo intitulado “Proteção de dados pessoais no Brasil: análise dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional”<sup>10</sup>, buscou contribuir com as propostas, destacando que uma lei dessa natureza precisaria fazer “menção expressa” à LAI porque o direito de acesso à informação “eventualmente pode conflitar com o direito à proteção de dados pessoais em algumas situações específicas”.

De fato, a LGPD consignou, no seu artigo 2º, inciso III, alguns princípios que vão ao encontro daqueles que orientaram a LAI: “Art. 2º A disciplina da proteção de dados pessoais tem como fundamentos [...] III - a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião”. Nesse mesmo artigo, inciso II, é explicitada a “autodeterminação informativa”, o que significa um pressuposto de que o titular das informações seria o sujeito da lei. Outro aspecto importante incluído na LGPD é a questão dos “dados pessoais sensíveis”, ou seja, aqueles potencialmente passíveis de discriminação, caso sejam divulgados ou vazados, como, por exemplo, origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou organização de caráter religioso, filosófico ou político; dados referentes à saúde ou à orientação sexual, genético ou biomédico.

9 Alterada pela Lei n. 13.853, de 8 de julho de 2019.

10 Íntegra do documento disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/01/Prote%C3%A7%C3%A3o-de-Dados-Pessoais-no-Brasil-ARTIGO-19.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2021.

Entretanto, cabe a pergunta: como essa lei foi divulgada para esse sujeito? Não se tem notícia de campanhas publicitárias do governo sobre a LGPD dirigidas à população, assim como não houve em relação à LAI. Uma pesquisa rápida na Internet demonstra que são as empresas que mais estão se mobilizando para se adequarem às exigências da LGPD e, assim, manter sua credibilidade econômica diante dos consumidores. Sobre campanhas de esclarecimento à população sobre os direitos sobre seus próprios dados disponibilizados em meio digital, lembramos que a LGPD previu a criação de uma Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais (ANPD) e esta tem, entre suas atribuições, previstas no art. 55J, inciso VI, a de “promover na população o conhecimento das normas e das políticas públicas sobre proteção de dados pessoais e das medidas de segurança”.

Ao mesmo tempo, analisando-se a organização do site da ANPD, constata-se que ele não é tão esclarecedor sobre os passos essenciais a serem percorridos pela população para a defesa dos seus dados. Para efeitos de comparação, convidamos leitoras e leitores a acessar a página principal do site da ANPD (<https://www.gov.br/anpd/pt-br>) e a da Comissão Nacional Liberdades e Informática, da França (CNIL: <https://www.cnil.fr/fr/les-droits-pour-maitriser-vos-donnees-personnelles>). A estrutura das informações é bem menos evidente na ANPD do que na CNIL. Nesta última, tem-se, logo de início, uma função educativa com a chamada “os direitos para controlar seus dados pessoais”, onde se destacam: “manter-se informado”, lembrando dos direitos do titular dos dados de obter informações do organismo que os coleta; “se opor”, indicando que a qualquer momento podemos nos opor à utilização de nossos dados; “verificar seus dados”, direcionando para a obtenção e verificação dos dados pessoais em poder de uma organização; “retificação dos seus dados”, direcionando para os casos em que o titular quer retificar seus dados inexatos; “desreferenciação de um conteúdo”, link para que o titular solicite que seu nome não seja associado a um conteúdo visível por um motor de busca; “apagar seus dados”, onde o titular dos dados pode exercer o direito de “apagamento” dos seus dados (previsto na legislação da UE e seguido pela legislação francesa); “Levar seus dados”, indicando como o titular dos dados pode solicitar uma cópia de todos os seus dados e utilizá-los como lhe aprouver; “solicitar a intervenção de uma pessoa”, onde o titular pode solicitar que

uma pessoa – em carne e osso – intervenha numa decisão automatizada que o concerne e que fez o seu perfil; “congelar a utilização de seus dados”, orientando como limitar o uso dos seus dados; “Fichários das polícias e dos serviços de informação”, espaço para que o titular possa exercer seu direito de acesso às informações sobre si; “direito de acesso aos fichários das contas bancárias e similares”, onde o titular pode exercer seu direito de acesso aos seus dados.

De todo modo, em matéria na Folha de S. Paulo, de 4 de julho de 2021, a jornalista Paula Soprana mostra que com menos de um ano de vigência, a LGPD já embasou cerca de 600 sentenças judiciais de cidadãos contra uso de seus dados pessoais por empresa (SOPRANA, 2021). Do total das sentenças, 74% foram de São Paulo.

## DOIS SUJEITOS INFORMACIONAIS

De acordo com o Painel Lei de Acesso à Informação da Controladoria Geral da União (2021), abrangendo dados entre o período de 16/05/2012 a 14/12/2021, 482.635 pessoas solicitaram informações, com média de 2,3 pedidos por solicitantes. Na perspectiva de gênero, 43,54% são masculinos, 34,91% são femininos, 21,38% não informaram e 0,18% assinalaram como “outro”. Pela análise dos dados, o perfil dos solicitantes, excluindo a opção “não informado” das categorias, em sua maioria trata-se de um homem na faixa etária entre 21 e 30 anos, com ensino superior, empregado, da região sudeste.

Observa-se que o perfil dos usuários atingidos destoa das expectativas da lei, descritas no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição de 1988, regulamentado pela LAI:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988, on-line)

A lei engloba todos os cidadãos brasileiros, em contrapartida ao perfil restrito que de fato acessa as informações públicas. Esperou-se que a LAI atingisse a todos, criando-se, assim, a expectativa da cultura de um usuário que fosse ativo, tomasse iniciativa, questionasse o Estado, porém essa expectativa não foi alcançada.

Em um estudo sobre as dimensões comunicacionais da LAI, Geraldes e Sousa (2013) classificam a LAI com cinco dimensões comunicacionais. A primeira dimensão comunicacional da LAI é que ela exige que as organizações desenvolvam uma comunicação pública, isto é, uma relação dialógica com a sociedade. Em cada site público, são necessárias a preocupação com a clareza da linguagem, com a usabilidade, com a acessibilidade. Sem essas características, o sítio eletrônico corre o risco de virar um depósito de dados que não se articulam como informações. Por saber ouvir a sociedade, entende-se uma escuta ativa, de resposta às demandas do cidadão, esclarecer suas dúvidas e acatar, se possível, suas sugestões.

A segunda dimensão comunicacional da LAI é que as informações demandadas pela transparência passiva sirvam como inssumos para a transparência ativa, isto é, o que foi perguntado deve estar disponível no site para que, dessa forma, seja construída uma comunicação estratégica com o público.

A terceira dimensão comunicacional diz respeito ao próprio uso das mídias sociais como espaço de diálogo com a sociedade. Faz-se necessário, para isso, compreender a linguagem de cada mídia e saber usá-la de forma estratégica para a comunicação pública. Destaca-se que o canal utilizado pela lei é predominantemente o digital, o que exige formação dos gestores e do público para esse uso.

A quarta dimensão comunicacional da lei é que ela serve como pauta e como instrumento para o jornalismo. Para isso, seus gestores devem ir contra a cultura da opacidade e facilitar, conforme a norma, o acesso às informações que serão compartilhadas, midiaticamente, com a sociedade. Para isso, deve-se ter especial atenção aos prazos e à apresentação dos dados, de forma aberta, a fim de permitir comparações, construção de gráficos e outros recursos utilizados pelo jornalismo.

Por fim, a quinta dimensão comunicacional da LAI é a aspiração por divulgação. A lei tem de ser conhecida, devem ser realizadas campanhas sobre sua importância, bem como oficinas de sensibilização para os públicos-alvo mais diretos da norma, no presente e no futuro, como gestores públicos, estudantes do ensino médio, lideranças comunitárias, acadêmicos de comunicação, de arquivologia, de direito e de áreas afins.

Dessa forma, percebe-se que a LAI falhou em alcançar o público em geral, ao notar a diferença do perfil que foi atingido, de acordo com dados

de acesso da LAI, e as expectativas da lei, que abrangem todos os cidadãos brasileiros. Uma coisa é certa: a comunicação não foi efetiva e elucidam-se aqui possíveis razões para a inibição do sujeito empoderado. Possivelmente faltaram ações de divulgação efetivas, voltadas para o público de forma geral, que gerasse interesse e que fossem acessíveis e compreensíveis para todos. Evidencia-se também a perspectiva de que o processo comunicacional da LAI deve ser de dentro para fora, isto é, as próprias organizações públicas e profissionais responsáveis pela gestão de informações devem conhecer, acreditar e quebrar a cultura do sigilo ainda vigente dentro do sistema público. Processo esse que acontece por meio de capacitações dos servidores públicos e da própria mudança de cultura organizacional dentro do Estado.

Outro ponto a ser explorado é a motivação nas escolas, universidades e centros de ensino, instigando o conhecimento de informações públicas no processo educacional. Para que a LAI atinja o objetivo de empoderar o público e fazê-lo participar das questões públicas, é necessária a educação para a transparência e para o acesso às informações.

Já na LGPD, o texto da lei cita “consentimento” do titular dos dados 35 vezes, mas, por outro lado, há pouco conhecimento da Lei. Nessa perspectiva, aborda-se então o chamado sujeito de consentimento da LGPD, que aceita e consente, mas não conhece. De acordo com Pallet, Rochelandet e Zolynski (2015), a regulação da proteção dos dados pessoais e da vida privada visa evidenciar a troca de informações para que haja um consentimento efetivo, que não se paute em apenas aceitar a política de dados e sim entender o seu funcionamento.

Há um desafio em definir os conceitos dos regulamentos da proteção de dados, como o chamado “consentimento esclarecido”, com difícil aplicação no contexto digital. Os autores trazem à discussão os riscos da exploração de dados para o indivíduo, que não conhece o destino e utilização de dados coletados por empresas sobre ele, além de que existem consequências “não intencionais” ao se divulgar dados na rede. Todavia, se o indivíduo for bem-informado e instruído em relação à utilização dos dados e consequências posteriores de sua divulgação, ele estará habilitado a melhor decidir sobre seu comportamento na divulgação da vida privada. (RALLET; ROCHELANDET; ZOLYNSKI, 2015)

Levanta-se também o debate sobre dados anonimizados, que são considerados, no artigo 12 da LGPD, dados pessoais. Tem-se ainda a pos-

sibilidade de anonimizar um dado para que ele perca a “possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo”, conforme inciso XI, artigo 5º da Lei (BRASIL, 2018). Todavia, levanta-se a questão se é realmente possível tornar um dado anônimo quando na era das tecnologias digitais, existem ferramentas capazes de fazer associação de informações<sup>11</sup>.

Nas discussões sobre “consentimento esclarecido”, Rodrigues, Geraldes e Kaya (2021) fazem uma crítica ao termo, expondo que na LGPD brasileira não há a previsão de uma educação para um comportamento esclarecido, embora a própria legislação faça referência à concordância do titular com o tratamento de dados. Nessa perspectiva, as autoras denotam os limites e contradições existentes na lei, marcando como principal contradição o foco da lei no consentimento dos titulares, ignorando a necessidade de esse mesmo sujeito ter, igualmente, um “comportamento esclarecido”. Além disso, um dos limites encontrados é tratar dados anonimizados como excluídos da lei, uma vez que é possível por meio de tecnologias, fazer associações entre os dados da pessoa ainda que seu nome esteja anonimizado. Aliás, sobre a anonimização, Tanghe e Gibert (2017) observam que essa é uma operação complexa pois, segundo eles, “numerosos tipos de dados podem

11 Diante das recentes determinações judiciais para que o Arquivo Nacional anonimize os nomes de agentes públicos denunciados em atos de tortura nos documentos resultantes das investigações da Comissão Nacional da Verdade e disponibilizados on-line no site do Arquivo Nacional é importante destacar que o § 3º, do inciso X, do Art. 7º da LGPD, determina que “O tratamento de dados pessoais cujo acesso é público deve considerar a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram sua disponibilização.” No que diz respeito à LAI, o parágrafo único do Artigo 21 explicita que “As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso. Ainda na LAI, nos incisos IV e V, do § 3º observa-se que o consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias: IV - à defesa de direitos humanos; ou V - à proteção do interesse público e geral preponderante. No parágrafo IV do inciso V lê-se que “A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.” Assim, deve-se ficar vigilante para que uma lei de proteção de dados pessoais não seja usada para proteger atos de violação de direitos humanos especialmente por agentes públicos. Não se pode, por outro lado, invocar um suposto direito ao esquecimento, direito esse recentemente negado pelo STF. Ver em <https://www.conjur.com.br/2022-fev-08/nome-ex-coronel-pm-ocultado-dossie-comissao-verdade> e <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2021-02/stf-nao-reconhece-direito-ao-esquecimento-no-brasil>. Acesso em: 15 fev. 2022.

levar à identificação das pessoas, para além dos seus nomes e sobrenomes” (TANGHE; GIBERT, 2017, p. 81, tradução nossa). Ainda de acordo com os autores, estudo feito nos Estados Unidos em 2000, por exemplo, mostrou que 87% da população desse país era “identificável de maneira única a partir do código postal, da data de nascimento e do sexo”.

Dessa forma, ressalta-se a necessidade de maior debate sobre o que a concordância na utilização de dados engloba e suas possíveis consequências para os titulares dos dados, assim como sobre a fragilidade da anonimização de dados, que não pode ser tratada de forma secundária ou dissociada da falta de conhecimento do público.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem transparência, não há comunicação pública. A interação entre Estado e Sociedade exige que as informações públicas sejam produzidas, armazenadas e compartilhadas de forma transparente, a fim de que o cidadão, de posse delas, tenha condições para opinar, discordar, sugerir, apoiar. No Brasil, desde os tempos da Colônia, o Estado não se interessava em disponibilizar essas informações ou em prestar contas de seus atos, já que a força, e não o convencimento, era a diretriz das ações públicas. Alguns grupos tinham acesso a essas informações, em decorrência de sua renda, escolaridade e status quo, e esse privilégio reforçava outros privilégios.

A luta histórica pela aprovação de uma lei de acesso a informações brasileira trazia implícita a ideia de que bastava a existência de uma norma para os cidadãos “automaticamente” recorrerem a ela. No entanto, os sujeitos e grupos com iniciativa, conhecimento e motivação para buscar informações assemelhavam-se, em muito, a quem, no passado, já tinha esse poder.

Em síntese, a LAI traz uma positividade em propor uma nova relação do Estado com a informação, porém exige, para se efetivar plenamente, a existência de um sujeito ativo e empoderado cujo desenvolvimento, no entanto, foi inibido por uma trajetória histórica de repressão à participação política, pela desigualdade social, pelo baixo nível educacional e pelo próprio desconhecimento da existência e importância da norma, dentre outros fatores.

A LGPD, por sua vez, não nasce de uma tentativa de expandir o acesso à informação, mas de formatar os seus contornos, definindo e explicitando que

nem todas as informações são públicas e é responsabilidade das organizações públicas e privadas protegerem os dados cuja exposição ameaça o sujeito, tornando-o, muitas vezes, alvo de discriminações e perseguições no trabalho, na escola e nos grupos sociais que frequenta, de assédios comerciais para adquirir produtos ou serviços e até de golpes. Nesse aspecto, há dois sujeitos na LGPD: as organizações, que devem proteger os dados que abrigam ou sofrerão penalizações, e as pessoas físicas, as quais aparecem de forma passiva na lei, aceitando e consentindo sobre o que pode ou não ser divulgado.

O sujeito da LAI, portanto, é teoricamente crítico, participativo e engajado. Já o cidadão que é sujeito, em potencial, da LGPD, reage às demandas das organizações: apenas aceita ou rejeita cookies, e atua de modo formal e, em geral, pouco esclarecido. Para que os sujeitos das duas normas sejam, de fato, protagonistas, é necessário uma educação para a transparência: o envolvimento de escolas, o esforço das próprias organizações e a adesão da mídia para que pessoas de diversas faixas etárias, renda, escolaridade, gênero, etnias e raças consigam compreender os mecanismos de produção, armazenamento e acesso a informações públicas e a importância dessas informações para a sua própria vida, seja provendo direitos e oportunidades, ou até a riscos e ameaças.

Dessa forma, as duas normas se complementam: a LGPD aprofundando e estabelecendo limites para a LAI e fortalecendo-a. No entanto, o desconhecimento dos gestores, a cultura de sigilo dos governos e o distanciamento dos sujeitos podem colocar uma lei contra a outra, ameaçando a transparência e, por consequência, a comunicação pública.

## REFERÊNCIAS

AGOSTINELLI, Xavier. *Le droit à l'information face à la protection civile de la vie privée*. Collection éthique et déontologie. Aix-en-Provence, França: Librairie de l'Université, 1994.

AZÉMARD, Ghislaine; BEN HENDA, Moktar; QUINION, Mathieu. *Les big-data: pistes de réflexions historiques, éthiques, juridiques et épistémologiques pour l'appropriation sociale; retours et d'expérimentations em Learning Analytics*. In: THÉORET, Yves; GUERRERO, Manuel Alejandro. *Citoyens, Société et médias*. Paris: Les Editions de l'immatériel, 2016, p. 74-105.

BRANDÃO, E. P. Usos e significados do conceito comunicação pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO EM CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 29., 2006, Brasília. *Anais* [...]. São Paulo: Intercom, 2006. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/38942022201012711408495905478367291786.pdf> Acesso em: 12 nov. 2021

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 16 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**. Brasília: Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 16 dez. 2021.

COOK, Michael. **Acesso a Arquivos e a livros raros**. In: A Informação: tendências para o novo milênio. Brasília: Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, 1999.

CONSELHO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS. **Comitê de boas práticas e normas**. Grupo de Trabalho sobre acesso. Princípios de acesso aos arquivos. Orientação técnica para gestão de arquivos com restrições. [recurso eletrônico] /Conselho Internacional de Arquivos; Tradução de Sílvia Ninita de Moura Estevão e Vítor Manoel Marques da Fonseca. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Painel Lei de Acesso à Informação**. CGU, 2021. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em: 14 dez. 2021.

GERALDES, Elen; RODRIGUES, Georgete Medleg; KAYA, Gabriela Tyemi. Precisamos falar sobre a LGPD. **Observatório da Imprensa**, 26 out. 2021, Edição 1161. Disponível em: <https://www.observatoriodaimprensa.com.br/seguranca/precisamos-falar-sobre-a-lgpd/>. Acesso em: 16 dez. 2021.

\_\_\_\_\_; SOUSA, Janara. As dimensões comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública. In: XXXVI CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 36., 2013, Manaus. *Anais* [...]. Intercom: São Paulo, 2013.

MACNEIL, Heather. **Sem consentimento**. A ética na divulgação de informações pessoais em arquivos públicos. Tradução Mônica Tenaglia e Shirley Carvalhêdo Franco. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2019.

RALLET, Alain; ROCHELANDET, Fabrice, ZOLYNSKI, Célia. De la Privacy by Design à la Privacy by Using. Regards croisés droit/économie. **Réseaux**, [s.l.], v. 1, n° 189, p. 15-46, 2015. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-reseaux-2015-1-page-15.htm>. Acesso em: 16 dez. 2021.

SOPRANO, Paula. Justiça já tem 600 decisões envolvendo Lei de Proteção de Dados. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 4 de julho de 2021. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/07/justica-ja-tem-600-decisoes-envolvendo-lei-de-protectao-de-dados.shtml?origin=folha>. Acesso em 16 de dezembro de 2021.

TANGHE, Hélène; GIBERT, Paul Olivier. L'enjeu de l'anonymisation à l'heure du Big data. **Revista RFAS – Revue Française des Affaires Sociales**. Dossier thématique Big data et protection sociale, n. 4, p. 79-93, octobre-décembre 2017.

# **A importância da comunicação pública no desenvolvimento do conceito de cidadania no Brasil**

The importance of public communication in the development of the citizenship concept in Brazil

Raquel Rybandt<sup>1</sup>

Gabriela Meira Maia<sup>2</sup>

## RESUMO

Este artigo aborda a comunicação pública como um processo dialógico, de corresponsabilidade, em que o Estado possui o papel fundamental de abrir espaços de diálogo para promoção cidadã. Neste sentido, propomos aqui fazer um breve percurso pelo que entendemos por cidadania e suas diferentes fases no mundo, a forma com que ela se mescla à história da comunicação na administração pública no Brasil e, por fim, fazemos algumas considerações sobre a comunicação pública como um processo em permanente construção e melhoria dentro das organizações.

## PALAVRAS-CHAVE

Comunicação Pública; Cidadania; Democracia; Informação.

## ABSTRACT

This article approaches public communication as a dialogic process of co-responsibility, in which the State has the fundamental role of opening spaces for the promotion of citizen dialogue. In this sense, we propose to present a brief journey through what we understand by citizenship and its different phases in the world, as well as the way it mixes with the history of communication in public administration in Brazil. Finally, we mention certain considerations regarding public

---

1 Raquel Rybandt. Instituto Federal Catarinense - IFC, Brasil, raquel.rybandt@gmail.com.  
2 Gabriela Meira Maia. Instituto Federal Catarinense - IFC, Brasil, gabrielameira@hotmail.com.

communication, a process which requires constant development and improvement within organizations.

## KEYWORDS

Public Communication; Citizenship; Democracy; Information.

## INTRODUÇÃO

A humanidade nunca teve tanta informação e produziu tantos dados como atualmente. De acordo com a plataforma Social Good Brasil (SGB, 2021) o volume de dados criado nos últimos anos é maior do que a quantidade produzida em toda a história da humanidade. Nunca houve tanto conteúdo, informações e notícias disponíveis para serem consumidas.

Inegavelmente, a internet trouxe importantes avanços e, com eles, importantes reflexões no campo da comunicação. Hoje, as tecnologias reúnem as ferramentas necessárias para colocar em contato indivíduos do mundo inteiro, mas isso não garante a relação, o vínculo, o entendimento ou a coesão de ideias (WOLTON, 2011). Aplicativos, plataformas, *websites* e tantos outros não foram, necessariamente, programados para tornar mais fácil a relação, a tolerância religiosa, linguística, política, cultural; todos estes fatores dizem respeito às pessoas e sociedades, ao relacionamento, estes que são relativos à natureza do ser humano *offline* e que, posteriormente, demonstraremos como se referem à cidadania.

Como já alertava Dominique Wolton (2011), “o verdadeiro desafio está na comunicação, não na informação”. Isto, segundo o autor, considerando que a informação é a mensagem – cada vez mais abundante; já a comunicação é a relação, compartilhamento – que se torna cada dia mais uma raridade. Portanto, compreendemos que a comunicação vai além da informação. A informação é, sim, essencial e empodera os indivíduos, mas ela é unilateral, não busca o diálogo e, menos ainda, importa-se com a compreensão – fatores estes mais relacionados à comunicação.

Trataremos aqui, mais especificamente, de uma comunicação essencialmente dialógica, a comunicação pública, de acordo com o entendimento de Duarte (2011, p. 126), aquela que

ocupa-se da viabilização do direito social individual e coletivo à informação, à expressão, ao diálogo e à participação. Fazer comu-

nicação pública é assumir a perspectiva cidadã da comunicação envolvendo temas de interesse coletivo, alterando seu eixo, tradicionalmente centrado no atendimento dos interesses da instituição e de seus gestores. Na comunicação pública o objetivo é o atendimento do interesse público e da sociedade, simbolizado pelo cidadão.

Com base neste entendimento que nos propomos a fazer um breve percurso pelo que entendemos por cidadania e suas diferentes fases no mundo, a forma com que ela se mescla à história da comunicação na administração pública no Brasil e, por fim, fazemos algumas considerações sobre a comunicação pública como um processo em permanente construção e melhoria dentro das organizações.

## HISTÓRIA DA CIDADANIA E DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Para falarmos de cidadania, propõe-se aqui um recorte inicial diferente do tradicional, aquele que remonta à Grécia antiga e concebe o cidadão como quem nasce em terras gregas. Partiremos de um texto publicado originalmente em 1950, período imediatamente posterior à II Guerra Mundial – momento histórico que deu grande impulso à luta pelos direitos sociais.

O ensaio a que fazemos referência veio a se tornar um clássico da sociologia no que se refere à cidadania. A Grã-Bretanha serviu de modelo para a construção do conceito de cidadania trazido por Thomas Humphrey Marshall, em seu clássico livro *Cidadania, Classe Social e Status*. Embora o Brasil não tenha o mesmo desenvolvimento, justamente pela sua diversidade histórica, considera-se essencial iniciar a discussão aqui proposta com uma concepção canônica da cidadania moderna.

Para Marshall (1967, p. 247) “a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status”. No contexto inglês, a proposta do autor amplia o entendimento do então conceito de cidadania, incluindo direitos e aumentando o leque de pessoas que possuíam o status de cidadão. O sociólogo faz a divisão deste conceito em três partes: civil, política e social.

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento

e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. [...] Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou com um eleitor dos membros de tal organismo. [...] O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (MARSHALL, 1967, p. 63-64).

Cada elemento de cidadania é situado pelo autor entre os séculos, sendo os direitos civis – os primeiros a surgir – no século XVIII; os direitos políticos, significativamente ampliados no século XIX, ainda que só universalmente reconhecidos na Inglaterra em 1918; e, por fim, no século XX estariam situados os direitos sociais, ressurgindo com o desenvolvimento da educação primária, após cerca de dois séculos de amortecimento destes, atingindo no século XX, segundo Marshall (1967, p. 75) um “plano de igualdade com os outros dois elementos da cidadania”.

A luta pelos direitos sociais também ganhou grande impulso com as duas grandes guerras mundiais, reforçada pelo fato de ter em meio a elas a Grande Depressão. Singer (2016) dá grande destaque a este fato em sua obra *A cidadania para todos*, fazendo um percurso histórico das principais lutas, conquistas e percalços enfrentados na busca pelos direitos sociais.

As décadas de sofrimento, principalmente no período entre guerras, influenciou o avanço do estado de bem-estar social na Europa como forma de compensação e sinal de mudança. Neste contexto, um dos mais importantes programas de segurança social criados foi o Plano Beveridge, redistributivo e pelo qual se entendia que o pleno emprego deveria ser o objetivo do Estado. De acordo com Singer (2016, p. 248), “o Plano Beveridge representava um rompimento completo com a tradição liberal de atender apenas a determinadas categorias de operários”, para tal este plano universalizava direitos sociais como direito de todo e qualquer cidadão.

É a partir de tal plano que os direitos sociais passam a integrar os direitos humanos. Importa ainda trazer à discussão a conferência de 1944, realizada pela OIT (Organização Internacional do Trabalho), quando foi adotada a Declaração da Filadélfia que “eleva os direitos sociais ao nível dos demais direitos humanos, quando afirma que todos os seres humanos

gozam do direito de viver com segurança econômica e oportunidades iguais” (SINGER, 2016, p. 249), deixando implícito que essa segurança provém do Estado – um estado de bem-estar social, aos moldes do Plano Beveridge.

Muitos destes direitos foram também adotados por países em desenvolvimento, não se limitando apenas à Europa. Exemplo destes países é o próprio Brasil, que antes de 1945 assegurou a implantação do salário mínimo, sistema de previdência social para os trabalhadores urbanos e direito de organização sindical – porém, com a ditadura, a efetivação de alguns direitos foi dificultada.

No Brasil, haveria uma inversão da pirâmide de direitos proposta por Marshall (construída com base na experiência inglesa). José Murilo de Carvalho (2011, p. 219), no livro *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, explica esta tese argumentando que os direitos sociais teriam sido aqui introduzidos antes da expansão dos direitos civis, e perante a supressão de direitos políticos. Os avanços trabalhistas – como acima citados – foram dados pelo governo de Vargas, este que veio a se tornar uma ditadura, repleto das elites tradicionais e sem vinculações reais às causas populares nacionais. Desta forma, os direitos, no Brasil, passam a ser entendidos como favores à população, e colocam o povo em relação de dependência com líderes governamentais.

Na sequência inglesa, havia uma lógica que reforçava a convicção democrática. As liberdades civis vieram primeiro, garantidas por um Judiciário cada vez mais independente do Executivo. Com base no exercício das liberdades, expandiram-se os direitos políticos consolidados pelos partidos e pelo Legislativo. Finalmente, pela ação dos partidos e do Congresso, votaram-se os direitos sociais, postos em prática pelo Executivo (CARVALHO, 2016, p. 220).

Não se busca, deste modo, determinar uma lógica única para a formação da cidadania – a própria história evidencia peculiaridades de cada nação. Expõe-se aqui, sim, a realidade brasileira em que a Era Vargas foi responsável pela concessão de direitos sociais, nos moldes paternalistas do político, essencialmente aos “trabalhadores do Brasil”.

É a partir deste momento também que ficam mais evidentes as primeiras práticas de comunicação na administração pública, possibilitando-nos afirmar que a história da comunicação pública se confunde com a história

da cidadania e dos regimes de governo no Brasil. A partir da década de 1930 o Brasil experienciou práticas de propaganda política, derivadas de estratégias utilizadas nas duas grandes guerras mundiais, de acordo com Gil e Matos (2012, p. 143), desde esse momento já se imbricavam os conceitos de “público”<sup>3</sup> e “político” no que se refere à comunicação.

Após o golpe que promoveu a ascensão dos militares ao governo, percebeu-se a necessidade de um sistema de comunicação que transmitisse à sociedade uma ideia positiva sobre o novo regime (MATOS, 1997). Segundo Santos (1979, p. 100) “a violação da ordem democrática, em 1964, colocou em recesso a dimensão política da cidadania brasileira”. E a partir deste ponto, a história da comunicação pública no Brasil passa a estar imbricada na evolução da cidadania no país.

Com a criação da Assessoria Especial de Relações Públicas (AERP), em 1968, passa a se efetivar o sistema de comunicação do poder executivo – período também em que se radicaliza a ditadura militar no Brasil. De acordo com Matos (1997, p. 25), ressalta-se o “seu [da comunicação] caráter social e participativo num sistema de decisões centralizadas, em que a participação popular era limitada pelo controle e pela manipulação das informações”. Desta forma, o principal papel da AERP era promover a comunicação entre a sociedade e o poder executivo, no exato momento que grandes ações autoritárias eram tomadas, transformando-as em imagens públicas positivas.

Após um início considerado – minimamente – controverso, no último governo militar, em 1979, foi criada a Secretaria de Comunicação Social (Secom), já com a missão de preparar a sociedade brasileira para a redemocratização (MATOS, 1997). Ao final do governo de Figueiredo, após o movimento Diretas Já, os gestores públicos verificam o aumento do interesse dos cidadãos em participar do processo político, além de simplesmente ter direito ao voto. Porém, à época, a comunicação ainda se dava dentro do paradigma informacional, centrado em papéis fixos de emissão e recepção passiva das mensagens.

<sup>3</sup> Diferenciamos, neste artigo, “público” como o que é relativo aos órgãos estatais, e públicos estratégicos que, para Kunsch (2003), são grupos com que uma organização se relaciona e que ambas as partes possuem interesses em comum.

Com a entrada de Sarney no governo, em 1985, a comunicação assume um papel estratégico, com o objetivo de “coordenar a articulação entre o governo e a sociedade, especialmente nos assuntos relativos à promoção dos direitos do cidadão” (MATOS, 1997, p. 25). Ainda que com uma meta alinhada à cidadania, o que de fato aconteceu entre este governo e até os mandatos de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995 - 2003) foi a divulgação de ações do governo e de governantes.

“Desde a redemocratização, felizmente, o ambiente social brasileiro exige um novo paradigma de comunicação que atenue o distanciamento entre governantes e governados” (DUARTE; DUARTE, 2019, p. 3). O período em que FHC esteve no poder foi nomeado por Kerstenetzky (2012, p. 220) como “cidadania e austeridade”, e foi marcado por maior estabilidade política – quando comparado aos anos imediatamente anteriores – e “diretrizes mais coerentes para as políticas sociais”. Porém, a autora ressalta que “à exceção das inovações na saúde e da efetiva implementação da assistência, o período se caracterizou por um desenvolvimento limitado das políticas sociais, o que se evidenciou pela modesta evolução do gasto social”.

No âmbito da comunicação, o que se observa, então, desde o regime militar e até os primeiros governos democráticos brasileiros foi o personalismo da comunicação e grandes marcas de propaganda ideológica, ainda que rotulados de comunicação governamental ou pública (GIL; MATOS, 2012). Mesmo que assim nomeados, não compreendemos que até então era efetivamente praticada a comunicação pública, pois, entendemos junto aos autores que:

Uma comunicação pública propriamente dita será possível apenas desvinculada da comunicação de governo que instrumentaliza o poder, pois demanda a inclusão do cidadão no processo comunicativo – não mais como expectador da política, mas como agente participante para propor e deliberar (GIL; MATOS, 2012, p. 157).

Nesta perspectiva, a partir dos governos de Luís Inácio Lula da Silva passaram a ser criadas iniciativas que validaram a participação da sociedade civil nos debates, segundo Kerstenetzky (2012) ampliando espaços de discussão sobre o que, posteriormente, poderia e/ou seria convertido em políticas públicas, incluindo também minorias historicamente silenciadas

– indígenas, mulheres, negros, entre outras. Como Gil e Matos (2012, p. 157) trazem em seu trabalho, um dos principais instrumentos desse modelo de comunicação foram as conferências, “organizadas em etapas municipais, estaduais e nacionais, em torno de temas como educação, saúde, ciência e tecnologia, meio ambiente, igualdade racial, geração de emprego e renda, entre outros”.

É neste período que se empodera a sociedade – em grande parte utilizando ferramentas disponíveis na internet – e se busca a construção de um espaço público de deliberação democrática, como trazem Gil e Matos (2012, p. 160). Portanto, é a partir deste momento em que se passa a construir a efetiva separação entre comunicação política, governamental e comunicação pública. A saber:

A comunicação governamental está relacionada à prática instrumental dos governos, em busca de legitimação da gestão estatal. A comunicação política colabora para o jogo de disputa político partidária e se esgueira ao lado do marketing eleitoral. A comunicação pública está voltada à recuperação da esfera pública em sua força expressiva e democrática de permitir à sociedade a interpelação do Estado e o direcionamento da política conforme o interesse coletivo, recuperando as demandas esquecidas, reconhecendo as exclusões para superá-las (GIL; MATOS, 2012, p. 160)

O principal desafio está em promover uma comunicação paritária que amplie as possibilidades de debate, com relacionamento recíproco entre sociedade civil e Estado. Ademais, como Mainieri e Ribeiro alertam (2011), os espaços de reivindicação precisam ser criados, porém, além disso é necessária a conscientização e educação para que todos saibam da possibilidade e importância de reivindicar.

Destaca-se também que não bastam estes espaços serem criados, é importante que a busca por participação seja realmente legitimada, e não desenvolvida por mera formalidade. A comunicação pública se dá em um fluxo constante que envolve o interesse do cidadão em participar, e a disposição do Estado em transformar isso em uma conversa que possa ter reflexos em ações imediatas e/ou futuras. A comunicação pública não deve se encerrar no nível do diálogo, diríamos até que nem no da ação pontual, é um constante ir e vir em prol do bem comum.

## COMUNICAÇÃO PÚBLICA: UM PROCESSO EM PERMANENTE CONSTRUÇÃO CIDADÃ

Grandes avanços na comunicação pública já foram descritos e vêm sendo conquistados, dada a maturidade democrática que o país adquire ao longo dos anos, a consciência de cidadania que se forma com novas e exitosas experiências. Entretanto, ainda são muitas as questões a serem superadas e, neste ponto, concordamos com Duarte e Duarte (2019, p. 4) que “a mudança histórica não parece ter sido suficiente, muito menos concluída [...] é um grande desafio até pela descrença nos governos e no serviço público em geral”.

Os serviços ofertados pelos órgãos públicos no Brasil ainda sofrem com o estigma de que possuem menos qualidade, de que são morosos ou mesmo que servem a interesses particulares. Haja vista a construção histórica secular, que remonta aos anos de 1800, como descrita em Franco (1997) que relata indicações arbitrárias para exercício de cargos públicos – de acordo com o interesse de grandes latifundiários, e mesmo o investimento particular em obras públicas – o que acabava por dar a falsa impressão de que esse indivíduo que custeou algo estatal poderia ter privilégios sobre a estrutura pública.

Mesmo os concursos públicos apenas são consolidados como modo oficial de ingresso no serviço público a partir da Constituição Cidadã, em 1988. Antes disso a prática de indicações de pessoas pouco (ou nada) qualificadas para o exercício das mais variadas funções era comum. Desse modo, tem-se a necessidade de transpor a barreira e acabar com os estigmas em torno do próprio fato de algo ser “público”, é necessário que o cidadão se apodere e comprehenda seu papel dentro da sociedade democrática, para que se possa também avançar em termos de comunicação pública.

Junto a Brandão (2007, p. 30), compreendemos a centralidade do cidadão. Segundo a autora, “a comunicação pública é parte integrante da vida política da sociedade e, como tal, ela não é um poder em si, mas o resultado do poder do cidadão quando organizado e constituído como sociedade civil”. Portanto, entendemos a comunicação como um processo, não uma ferramenta delimitada e estanque, que se encerra após algumas ações.

As mudanças em curso na sociedade apontam para a necessidade de se pensar sua [da comunicação] inclusão enquanto atividades-meio, ou seja, explorar o potencial educativo gerado pela participação ativa do cidadão em todo o processo de planejamento, produção e execução das estratégias e instrumentos de comunicação (PERUZZO, 2007b, p. 9).

A comunicação pública, enquanto prática dialógica, tende a se retroalimentar em seu ciclo, amplamente facilitado com as diferentes Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), que proporcionam cada vez mais ambientes propícios para a interação. Porém, uma questão passível de reflexão diz respeito a estarmos realmente preparados para essa comunicação<sup>4</sup> – preparados enquanto comunicadores e também enquanto sociedade.

Vivemos cotidianamente a história e construímos modos de fazer e entender a comunicação. Há conhecimentos sedimentados que já possuem avanços para melhores práticas, e há inovações a serem feitas todos os dias. Saímos de um paradigma comunicacional de emissão unilateral e recepção passiva e tivemos, no percurso, que nos aperfeiçoar para uma escuta ativa também – além de nos debruçarmos a outras condições que envolvem o fazer comunicativo.

Já a sociedade civil conquistou, principalmente após a chegada da internet comercial no Brasil, no final da década de 90 e, hoje mais do que nunca, a voz para dialogar com o governo e o Estado, transformando em fundamental uma educação voltada à prática democrática. As mídias sociais foram, ainda, mais uma revolução na forma de interagir e exigem maturidade democrática e cidadã fortalecidas para que o diálogo/ciclo da comunicação pública não se encerre. Como entendem Mainieri e Ribeiro (2013, p. 11), “se as mídias sociais modificam a forma de interação entre os sujeitos do processo de comunicação, tornando-o mais interativo e participativo, consequentemente elas estimulam a prática da comunicação pública, contribuindo desse modo para o exercício da cidadania”.

Contudo, a partir da reflexão sobre o estímulo à participação, evidenciamos que a democracia não é espaço de consenso. Ela é, sim, espaço de

<sup>4</sup> Não compreendemos tal fato como um processo fechado, em que haja necessariamente um “ponto ideal”. O que se pauta, neste momento, é a evolução dentro de um processo de construção em permanente melhoria.

diálogos e dissensos, conflitos e ajustes, aberturas e negociações. A comunicação pública, portanto, é esse espaço aberto de *feedback*, direcionado ao interesse público, e “pode atuar como importante veículo de socialização de ideias e de transformação da realidade por meio do debate público” (ESCUDERO, 2015, p. 172). É inerente à comunicação pública o incentivo à participação e a abertura de canais, sempre visando o bem comum.

Premente ao estado democrático de direito é a participação popular, “garantir o acesso à informação é mais do que uma prática recomendável, é dever da administração pública” (DUARTE; DUARTE, 2019, p. 6). Porém, ainda que esta seja uma garantia legal, a cidadania descrita na constituição pode não ser atingida pela dificuldade de os indivíduos organizarem as lutas pelos seus próprios direitos.

Essa falta de articulação, de acordo com os autores, se deve a diversos motivos, dentre eles o desconhecimento, a falta de oportunidades, ou mesmo de habilidades. São nestas instâncias que a comunicação pública deve se tornar ainda mais próxima da população. Isto, pois, conforme Peruzzo (2007a, p. 46), “a comunicação, por meio de seus variados processos, que incluem canais de expressão e o intercâmbio de informação e de saberes, bem como os mecanismos de relacionamento entre pessoas, públicos e instituições, desempenha papel central na construção da cidadania.”

A autora ainda destaca que os pressupostos fundamentais da cidadania, sendo eles o grau que uma sociedade está se desenvolvendo, além da igualdade e a liberdade, também estão ligados à sua prática por meio dos seus direitos e deveres:

Cidadania é o desenvolvimento social com igualdade. Assim sendo, a riqueza socialmente produzida, as descobertas científicas, e tecnológicas, as artes, a educação, o lazer e todas as demais benesses geradas no processo histórico deveriam ser desfrutadas com igualdade e liberdade para a realização plena da cidadania. No entanto, na prática, o que há é uma extrema desigualdade dentro dos países e entre nações. Enfim, uns são mais cidadãos que outros, sendo estes a maioria. A situação desigual e de injustiça social é consequência do modelo de desenvolvimento adotado e das estratégias implementadas para concretizá-lo (PERUZZO, 2007a, p. 46).

Novas formas de relacionamento, instrumentos e canais devem permitir o diálogo entre o cidadão e o agente público. “Abrir canais de comunicação com os públicos, a opinião pública e a sociedade em geral deve ser parte primordial de uma política de comunicação dos sistemas e das assessorias/ coordenadorias de comunicação dos órgãos públicos estatais” (KUNSCH, 2012, p. 24). São basilares à democracia, ainda, o direito à informação em si, a transparência, o interesse coletivo dos conteúdos e a possibilidade de interação.

As organizações públicas, possuem o cidadão como o foco da sua prestação de serviços. Desta forma, o desenvolvimento da sociedade é intrínseco à sua existência, e a comunicação e o relacionamento com os seus públicos estratégicos são fundamentais para que ela cumpra o seu objetivo principal, independentemente do tipo de trabalho que realiza.

A comunicação organizacional possui sua complexidade e investiga “como se processa o fenômeno comunicacional dentro das organizações no âmbito da sociedade global. Ela analisa o sistema, o funcionamento e o processo de comunicação entre a organização e seus diversos públicos [estratégicos]” (KUNSCH, 2003, p. 149). Imagem e identidade são conceitos importantes na comunicação organizacional. Kunsch (2003, p. 170) explica que “imagem é o que passa na mente dos públicos [estratégicos], no seu imaginário, enquanto identidade é o que a organização é, faz e diz”.

Sobre a comunicação nos órgãos públicos, Torquato (2008, p.119) relata que muitas vezes os agentes públicos focam essencialmente na imagem da organização, sendo um equívoco descuidarem do eixo da identidade. “ou seja, antes de se preocuparem com a imagem, deveriam atentar para o discurso, a essência, o conteúdo. A imagem é consequência, resultado”.

O autor aponta dez funções da comunicação na Administração Pública: (1) a comunicação como forma de integração interna; (2) a comunicação como forma de expressão de identidade; (3) a comunicação como base de lançamento de valores; (4) a comunicação como base de cidadania; (5) a comunicação como função orientadora do discurso dos dirigentes; (6) a comunicação como forma de mapeamento dos interesses sociais; (7) a comunicação como forma de orientação dos cidadãos; (8) a comunicação como forma de democratização do poder; (9) a comunicação como forma de integração social; (10) a comunicação como instrumento a serviço da verdade (TORQUATO, 2008, p. 121-123). Desta forma, evidencia-se que

a comunicação de um órgão público, além das funções já características da comunicação organizacional, possui um papel significativo de ligação entre as demandas da sociedade e os objetivos organizacionais.

No que se refere ao relacionamento entre a organização e os seus públicos estratégicos, deve-se buscar realizá-lo de forma dialógica, em que ambas as partes possam ser ouvidas, sendo necessário negociar um denominador comum entre eles. Ressalta-se ainda que conflitos fazem parte deste processo de comunicação, sendo importante saber gerenciá-los.

As organizações em geral, como fontes emissoras de informações para seus mais diversos públicos, não devem ter a ilusão de que todos os seus atos comunicativos causam os efeitos positivos desejados ou são automaticamente respondidos e aceitos da forma como foram intencionados. É preciso levar em conta os aspectos relacionais, os contextos, os condicionamentos internos e externos, bem como a complexidade que permeia todo o processo comunicativo. (KUNSCHE, 2003, p. 72)

Desta forma, consideramos que a comunicação pública e a comunicação organizacional precisam atuar de forma concomitante nos órgãos públicos. É importante ter em vista que o trabalho realizado pela comunicação da organização precisa estar alinhado aos objetivos organizacionais e também ter como foco o cidadão e o interesse coletivo, além das outras premissas da comunicação pública explicadas anteriormente.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

De acordo com o exposto neste artigo, refletimos se atualmente a comunicação realizada por alguns órgãos públicos realmente se preocupa em estar alinhada aos princípios da comunicação pública, ou se estariam mais equiparadas aos fundamentos da comunicação política e da governamental.

Isto, pois, consideramos que todas elas acontecem em algum momento, mas cada uma tem uma intenção diferente, que muda de uma para a outra. O objetivo da comunicação política é promover o indivíduo e os partidos. A finalidade da comunicação governamental é no que o governo tem realizado, ações de governo, políticas públicas. Na comunicação pública o foco é totalmente no cidadão, com um diferencial de buscar realizar a comunicação dialógica.

Destacamos que o questionamento não advém da existência desses tipos de comunicação, que consideramos igualmente válidas, mas sim a desproporção da força que cada uma adquiriu nos últimos anos no Brasil, e os espaços em que elas são utilizadas. Exemplo disso é o desalinhamento da postura entre o governo federal, estadual e municipal perante o enfrentamento da pandemia de Covid-19, que teve início no Brasil em março de 2020. Isso se refletiu na forma desordenada que as informações chegavam à população, que teve problemas de compreensão em relação às orientações de qual órgão ou esfera de poder seguir.

Estamos todos aprendendo a realizar uma nova forma de comunicação, e isso demonstra ainda mais a importância da comunicação pública. Pois, ao mesmo tempo em que alguns não fazem, outros fazem e muito bem, tentando se adaptar o melhor possível a esse momento. Isso mostrou ainda mais a relevância das mídias sociais e dos órgãos repensarem as suas formas de se comunicar com a sociedade.

Neste cenário, a existência dos setores de comunicação com servidores concursados na área se torna ainda mais significativa. Entretanto, nos últimos anos, temos visto um número cada vez menor de concursos públicos e a terceirização em alguns casos, o que acende um alerta vermelho para os profissionais da área e gestores dos órgãos. Isto pode fragilizar a comunicação organizacional e desprivilegiar o interesse público, abrindo margem para equívocos como a personalização, a propaganda ideológica e a utilização dos símbolos nacionais de forma equivocada.

A comunicação pública promove a cidadania e, consequentemente, auxilia no fortalecimento da democracia, no sentido de incentivar a participação da sociedade civil nas decisões do Estado, e não só na eleição dos seus representantes. Muitas vezes, é possível inferir que a sociedade brasileira possui uma visão equivocada sobre seu papel diante do regime de governo em vigor, acreditando que com a Constituição a democracia foi reestabelecida, é plena e garantida. Acreditamos que isto não é verdade e há, ainda, muitos espaços a serem ocupados. A cidadania também pode ser exercida em outros espaços, como por exemplo em audiências públicas, definição de políticas públicas e participação em conselhos.

A formação de uma nova mentalidade na sociedade civil, que se perceba a si mesmo como fonte criadora da ordem social, pressupõe

compreender que os “males” da sociedade são o resultado da ordem social que nós mesmos criamos e que, por isso mesmo, podemos modificar se não responde ao nosso ideal de sociedade. A convivência social, por não ser natural, tem que ser ensinada, aprendida e desenvolvida todos os dias. Essa é uma tarefa de toda a vida de uma pessoa ou de uma sociedade. (TORO; WERNECK, 2004, p.18)

A comunicação pública fortalece a cidadania. Ela é essencial no momento político instável pelo qual passamos, mesmo que mais de três décadas após o reestabelecimento da democracia e da promulgação da Constituição Cidadã. Assim, conclui-se que o caminho para a transformação social no Brasil passa pelo fortalecimento da cidadania e da comunicação pública, contribuindo no processo de amenizar as desigualdades existentes atualmente na sociedade de diferentes maneiras, como por exemplo, ampliando o acesso à informação, empoderando os cidadãos, estimulando a participação e o diálogo entre as organizações e os seus públicos estratégicos e entre a sociedade como um todo.

## REFERÊNCIAS

- ARAUJO, Cicero Romão Resende de. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Gestão estratégica em comunicação organizacional e relações públicas**. 2<sup>a</sup> ed. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2009. p. 17-30.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. **Comunicação pública: Estado, mercado e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007. p.1-33.
- CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 14 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSH, Margarida Maria Krohling (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. 1. ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011. p. 121-134.
- DUARTE, Jorge; DUARTE, Marcia Yukiko. Serviço Público, Comunicação e Cidadania. In: NASSAR, Paulo; MARETTI, Eduardo (org.). **Comunicação Pública: por uma prática mais republicana**. São Paulo:

Aberje, 2019. p. 57-77. Disponível em: <https://abcpublica.org.br/biblioteca/servico-publico-comunicacao-e-cidadania/>. Acesso em: 14 nov. 2021.

ESCUDERO, Regina. **Comunicação Pública - a voz do cidadão na esfera pública**: construindo um novo paradigma profissional. 1. ed. Curitiba: Appris, 2015. 223 p.

GIL, Patrícia Guimarães; MATOS, Heloiza. Quem é o cidadão na comunicação pública? Uma retrospectiva sobre a forma de interpelação da sociedade pelo Estado em campanhas de saúde. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: Eca/Usp, 2012. p. 141-167.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens Livres na Ordem Escravocrata**. 4. ed. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 1997.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**: A reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

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

KUNSCH, M. M. K. Planejamento das Relações Públicas na Comunicação Integrada. 4. ed. São Paulo: Summus, 2003.

KUNSCH, Margarida M. Krohling. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: Eca/Usp, 2012. p. 13-30.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**: A reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MAINIERI, Tiago; RIBEIRO, Eva Márcia. Comunicação pública e mídias sociais: possibilidades e limitações. **Ação Midiática – Estudos em Comunicação, Sociedade e Cultura**, [S.l.], dez. 2013. ISSN 2238-0701. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/acaomidiatica/article/view/34345>>. Acesso em: 14 nov. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/am.v0i6.34345>.

- MARSHALL, Thomas Humphrey. Cidadania e classe social. In: **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MATOS, Heloiza. Desafios da comunicação pública no processo de democratização do Brasil. In: **Revista Comunicação e Artes**, São Paulo, v. 17, n. 30, p. 22-30, 1997.
- PERUZZO, C. M. K. Cidadania, comunicação e desenvolvimento social. In: KUNSCH, M. M. K.; KUNSCH, Waldemar Luiz (Orgs.). **Relações públicas comunitárias: a comunicação numa perspectiva dialógica e transformadora**. São Paulo: Summus, 2007a. p. 45-58.
- PERUZZO, Cicilia Maria Krohling. Prefácio. In: HENRIQUES, Márcio Simeone. (org.). **Comunicação e estratégias de mobilização social**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007b.
- SGB - Social Good Brasil - **Educação em Dados**. 2021. Disponível em: <[>](https://socialgoodbrasil.org.br/educacao-em-dados/#:~:text=O%20QUE%20%C3%89%20EDUCA%C3%87%C3%83O%20EM,positivo%20(Data%20for%20Good)) Acesso em: 26 ago. 2021.
- SIMÓES, Roberto P. **Relações públicas: função política**. Porto Alegre: Feevale, 1987. 197p.
- SINGER, Paul. Cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime; PINKSY, Carla Bazzanezi. **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2016, 74 p.
- TORQUATO, G. **Tratado de Comunicação: organizacional e política**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2008.
- WERNECK, Nisia Maria Duarte; TORO, Jose Bernardo. **Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004. 104p.
- WOLTON, Dominique. **Informar não é comunicar**. Tradução de Juremir Machado da Silva. Porto Alegre: Sulina, 2011. 96 p.

# Narrativas das instituições públicas: primeiras aproximações

Narratives of public institutions:  
first approximations

Verônica Reis Cristo<sup>1</sup>

## RESUMO

Com este artigo, propõe-se uma reflexão teórica acerca das contribuições do estudo das narrativas para a comunicação das instituições públicas. Os desafios impostos à administração pública pelo contexto digital tornam necessário repensar a influência das estruturas sociais para comunicação com a sociedade e a formação das opiniões públicas – individuais e coletivas – acerca de temas de interesse público. Por fim, sugere-se ampliar os estudos das narrativas e rituais das instituições públicas, que poderão proporcionar uma nova abordagem para a temática e contribuir para uma dimensão mais humanizada da comunicação pública.

## PALAVRAS-CHAVE

Comunicação; Comunicação Organizacional; Comunicação Pública, Narrativas.

## ABSTRACT

This article results of a theoretical reflection on the contributions of narratives studies to the communication of public institutions. As a result, there is a need to rethink the influence of social structures for the formation of public, individual and collective opinions on issues of public interest. It also should be considered the challenges that are being imposed on public administration by the digital context. Finally,

---

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Ciências da Comunicação da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, Brasil. E-mail: veronica.cristo@usp.br.

it is suggested to expand the studies of narratives and rituals of public institutions to provide a new approach to the subject and contribute to a more humanized dimension of public communication.

## KEYWORDS

Communication; Organizational Communication; Public Communication; Narratives.

## INTRODUÇÃO: O QUE PENSAM AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS?

A paráfrase ao título da obra da antropóloga Mary Douglas tem o propósito de, em primeiro lugar, iniciar a nossa análise a partir de uma pergunta primária, porém elementar aos estudos sobre a comunicação de uma instituição pública: pode uma instituição ou grupo social organizado, pensar, agir, comunicar? É possível falar, ora, em uma comunicação de Estado ou comunicação governamental? Propõe-se, com este artigo, uma revisão bibliográfica com o objetivo de constituir um quadro preliminar de referências para o estudo das narrativas das instituições públicas e, assim, traçar paralelos com os estudos da comunicação pública.

Douglas (1998) tem como ponto de partida para a sua análise as obras de Emile Durkheim, Ludwick Fleck e outros autores de referência dos campos da Sociologia e da Antropologia que se dedicaram a pensar as noções de escolha coletiva e de indivíduo racional e soberano. Para a autora, a teoria da escolha racional teria muitas dificuldades, para tentar explicar o comportamento coletivo.

Douglas (1998) afirma que as instituições, em si mesmas, não pensam por si só, nem podem ter propósitos. “Somente os indivíduos podem intentar, planejar conscientemente e elaborar estratégias oblíquas” (DOUGLAS, 1998, p. 109). Por outro lado, a autora aponta a dependência do pensamento humano em relação às instituições, sobretudo, no que se refere a tomada de grandes decisões. Douglas (1998) explica que as escolhas individuais passam por diversos filtros – cognitivos, morais, sociais – em um processo que leva em conta suas próprias experiências registradas em sua memória e, principalmente, as suas interações com as instituições sociais, que lhe conferem identidade e orientam percepções de seus membros. “Até mesmo os simples atos de classificar e lembrar são institucionalizados” (DOUGLAS, 1998, p. 81).

As contribuições da antropóloga inglesa para compreender a influência das estruturas sociais, que colocam em evidência as deficiências da teoria da escolha racional para explicar a tomada de decisões e a solidariedade para a ação coletiva, serão importantes para os estudos de uma comunicação pública, frequentemente associada a processos de crescimento civil e social (HASWANI, 2010), ao estímulo à “participação ativa, racional e co-responsável” (DUARTE, 2009, p. 61), à ampliação dos espaços de democracia (FACCIOLI, 2000), à promoção de valores de toda uma sociedade (MANCINI, 2008), e em oposição a interesses privados<sup>2</sup> de mercado (ROLANDO, 1992 apud HASWANI, 2010).

Bucci (2015, p. 66), ao falar sobre a comunicação pública no Brasil, também aborda a questão da racionalidade no Estado, mas de outra maneira: o autor identifica a presença de “duas rationalidades divergentes”, em que interesses públicos e privados confundem-se: de um lado, aponta uma rationalidade administrativa, ligada ao aparelho de Estado e, de outro, uma rationalidade ligada à publicidade comercial, que vincula as decisões tomadas no interior do Estado a interesses pessoais ou partidários.

Tal proposição guarda semelhanças com a leitura de Douglas (1998) para o modelo societal weberiano, que divide a sociedade em dois setores, sendo um dominado pelas instituições de mercado e o outro pela burocracia. Enquanto no primeiro, a rationalidade se caracteriza por “um raciocínio prático, individual, em torno dos meios e dos fins”, no segundo, a rationalidade burocrática é ligada ao “estabelecimento de uma rotina”. (DOUGLAS, 1998, p. 111). Para Oliveira (1970), apesar de serem frequentes as críticas à burocracia, apontada como principal responsável pelos problemas enfrentados por empresas privadas e, principalmente, pelas instituições públicas, a verdade é que a burocracia federal que não conseguiu se aproximar da organização burocrática weberiana. Permanecem válidas, ainda hoje, as proposições do autor acerca dos tipos ideias de dominação e da organização

2 Se ao Estado não é permitido por lei qualquer tipo de propaganda que promova os interesses privados, às organizações privadas, é, sim, possível a veiculação de campanhas de interesse coletivo. Contudo, tal qual afirma Bucci (2015), comprehende-se, para fins deste estudo, que tais esforços não se configuram em uma comunicação pública haja vista que Estado e mercado não cumprem as mesmas funções. A comunicação pública implica, necessariamente, no uso de recursos e agentes públicos.

burocrática, que contribuem para uma melhor compreensão das estruturas sociais e políticas das instituições.

Se a teoria da escolha racional e os estudos críticos a ela nos auxiliam a entender o modo como as organizações operam e se organizam, essa reflexão sobre o pensamento racional e a individualidade também estará presente nos estudos sobre a opinião pública que, na outra ponta desta relação dialógica entre Estado e cidadãos, poderão contribuir para entender a formação da opinião individual e coletiva frente aos assuntos de interesse geral em debate na esfera pública.

Conceito bastante explorado em estudos do campo da comunicação, a esfera pública é entendida aqui como um espaço social pelo qual os sujeitos podem se constituir e agir no mundo (HABERMAS, 1992). Não se trata, pois, de um espaço físico específico; também não pode ser dominado nem pelo Estado nem por uma organização em particular. Ainda de acordo com Habermas, a esfera pública é um espaço irrestrito de comunicação e deliberação pública, que se configura como uma rede de comunicações de conteúdo, tomadas de decisão e opiniões, e é gerada, sobretudo, pelo agir comunicativo (HABERMAS, 1992, p. 92-93). A esfera pública não é especialista em nenhuma questão em particular: pertencem a ela as questões sobre a política, a religião, a ciência e outros grandes temas de interesse coletivo.

Na esfera pública reside a opinião pública, por meio da qual se “faz a intermediação entre o Estado e as necessidades da sociedade” (HABERMAS, 1984, p. 86). Trata-se de uma entidade difusa, intangível e, muitas vezes, imaterial, por meio da qual a sociedade expressa aquilo que demanda ou rejeita. Segundo Habermas, a opinião pública parte da crença democrática de que homens e mulheres têm interesse nos assuntos públicos, buscam informações sobre fatos e opiniões de diferentes fontes para então julgar e opinar sobre tais assuntos, baseados em argumentos racionais.

Com o crescente uso da internet no cotidiano das pessoas, autores contemporâneos têm se dedicado a compreender os seus efeitos na vida social, apontando para a expansão da esfera pública e a formação de uma “sociedade em rede” (CASTELLS, 2008). O autor, que escreve na época da Web 2.0, fala sobre a organização de uma esfera pública global a partir dos meios de comunicação, sobretudo, da internet, ressaltando o potencial das redes digitais para a formulação de políticas públicas internacionais que atendam a demandas da sociedade civil globalizada.

Aproveitar o poder da opinião pública mundial através de redes globais de mídia e da Internet é a forma mais eficaz de ampliar a participação política em uma escala global, induzindo a uma frutífera conexão sinérgica entre as instituições governamentais de base internacional em uma sociedade civil global (CASTELLS, 2008, p. 90, tradução nossa).<sup>3</sup>

Anterior ao fenômeno da globalização, mas ele próprio testemunha de uma sociedade em transformação, Lippmann (2008) rejeita a ideia de uma opinião pública esclarecida e global, produto da opinião expressa livremente pelos cidadãos, tal qual propõe Habermas e Castells em diferentes momentos históricos. Na visão de Lippmann (2008), não seria possível a todos opinar igualmente sobre as questões públicas. “Nossas ideias racionais em política ainda são amplas, generalidades miúdas, muito abstratas e pouco refinadas para a direção prática” (LIPPmann, 2008, p. 346-347). Em *Opinião Pública*, publicado no período entreguerras, Lippmann (2008) procura entender como os indivíduos têm acesso aos fatos – observando os modos de propagação da informação – e de que maneira a representação dos fatos convertia-se em opinião. O autor aponta que as pessoas não têm acesso, a todo o momento, ao conhecimento direto da realidade, fazendo com que a sua opinião pública sobre os acontecimentos fosse construída a partir de um exercício de imaginação dos fatos somado a “pedaços juntados do que outros nos relataram” (LIPPmann, 2008, p. 83).

Lippmann (2008) aponta ainda a existência de diferentes barreiras estruturais à realidade social, que irão afetar a formação da opinião pública: as modalidades de censura ou acesso limitado aos fatos, por exemplo, na atuação de assessores de imprensa e propaganda; a falta de tempo para se dedicar aos assuntos de interesse público; o déficit educacional e as barreiras linguísticas para o ato de relatar os fatos são alguns dos obstáculos possíveis para o acesso às informações de interesse público pela população.

Já na era digital, Matheus (2011) e Farias (2019) articulam a noção de opinião pública à esfera pública expandida pelas redes sociais digitais. Farias (2019), afirma que as opiniões são formadas a partir de uma construção da

<sup>3</sup> No original: “To harness the power of the world’s public opinion through global media and Internet networks is the most effective form of broadening political participation on a global scale, by inducing a fruitful, synergistic connection between the government-based international institutions and the global civil society”.

nossa realidade por meio de lentes pessoais e sociais. As opiniões são voláteis na medida em que mudam de acordo com o tempo, a cultura e o contexto em que estão inseridas. Nenhuma opinião é, na visão do autor, individual. A opinião se forma pela imaginação de fenômenos que não somos incapazes de presenciar e são modificadas por fatores internos (predisposições, sentimentos, valores, sensações) e fatores externos (questões econômicas, políticas etc.). A compreensão das mudanças de opiniões individuais e coletivas passa, dessa maneira, pela compreensão das representações da experiência.

Carlos Matheus, por sua vez, afirma que a opinião pública não é um mero somatório das opiniões individuais, e sim “uma vivência coletiva na qual os indivíduos compartilham ou se integram, formando um conjunto que, ao mesmo tempo, é tão invisível quanto real” (MATHEUS, 2011, p.11). Diante disso, obter o consenso é muito difícil, uma vez que implica na “coincidência total entre o individual e o geral”; por outro lado, o autor acredita que um certo equilíbrio entre as divergências é capaz de assegurar a “paz social” (MATHEUS, 2011, p. 57). Seria, pois, o equilíbrio de tais divergências um dos objetivos centrais da comunicação pública?

O melhor entendimento da formação da opinião pública reduz os riscos de estudos excessivamente centrados nas instituições, ou seja, que não levem em conta o ambiente em que elas se inserem. Sobre a autocentralidade das instituições, Douglas (1998, p. 110) afirma: “as instituições têm a patética megalomania do computador, cuja única visão do mundo é seu próprio programa”. Imagine-se, pois, no caso de uma instituição que, só no ano passado, arrecadou R\$ 1,87 trilhão em impostos, possui pouco mais de 1 milhão de servidores e pensionistas e detém um orçamento fiscal e de segurança social em 2021 de R\$ 4,08 trilhões<sup>4</sup>.

## COMUNICAÇÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

A comunicação pública não pode ser compreendida como sinônimo puro e simples de acesso à informação pública – ainda que o acesso aos dados da administração pública seja um elemento fundamental para garantir a

<sup>4</sup> Dados referentes ao governo federal em 2021. Fonte: BRASIL. **Portal da Transparência**, 2022. Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br>. Acesso em: 15 fev 2022.

necessária transparência das ações do Estado, bem como uma comunicação mais eficiente junto à população.

Em primeiro lugar, vale lembrar que o acesso à informação pública é um dever do Estado, previsto no artigo quinto da Constituição Federal de 1988: “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2020). Porém, é somente em 2011 que o Brasil ganha uma lei específica a esse respeito – a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011), que “veio fortalecer o direito à informação como fator que ordena a conduta dos que se incumbem da gestão do Estado” (BUCCI, 2015, p. 48).

Haja vista tal obrigatoriedade legal, é recorrente a associação entre comunicação e acesso à informação a fim dar visibilidade às ações do Estado junto à população, sendo a comunicação compreendida tão somente pelas suas ferramentas e tecnologias (UHLIR, 2006). Partindo, em nossa análise, de uma perspectiva habermasiana da opinião pública, o documento *Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público* faz uma associação direta entre a “disseminação aberta e irrestrita da informação do setor público” e uma “melhoria da saúde e segurança públicas e do bem-estar social geral”, pois tornaria os cidadãos mais bem preparados para a tomada de decisões sobre o futuro.

Nesse sentido, o acesso às informações e aos serviços públicos – as ações de *e-government* – têm crescido de modo geral em todo o mundo, inclusive no Brasil. No governo federal se desenvolvem desde 2016, no âmbito do projeto *Governo Eletrônico - e-gov* (<http://www.governoeletronico.gov.br>). Há, porém, um longo caminho a ser percorrido: o país está na 44<sup>a</sup> posição no ranking de digitalização de 193 países das Nações Unidas, liderado pela Dinamarca (NAÇÕES UNIDAS, 2018). A informatização dos serviços públicos visa melhorar a qualidade do serviço prestado à população, reduzir os custos e ampliar a transparência das ações do Estado. Por outro lado, também enfrenta obstáculos, tais como a implantação mais lenta dos serviços digitais, as ameaças à privacidade dos cidadãos e a insegurança no caso de ataques cibernéticos (STEFANO; JANKAVSKI; YOSHIDA, 2019).

A “comunicação de serviço”, contudo, é somente uma das dimensões da comunicação pública (MANCINI, 2008), ou, ainda, o primeiro dos

quatro estágios propostos por Rolando (2010 apud HASWANI, 2010) para a constituição de uma comunicação pública. Haswani (2010) classifica as páginas de governo na internet como exemplos de visibilidade e publicidade, porém “não compreendem, necessariamente um fluxo comunicativo. O Estado que informa os cidadãos sobre aquilo que faz não atua, obrigatoriamente, em um processo de comunicação com eles” (HASWANI, 2010, p. 123-124). Faccioli (2000) fala em um Estado com funções sobrepostas, das quais, o acesso à informação é uma delas. Dando ênfase ao contexto político, Canel e Sanders (2010) afirmam que pesa sob a comunicação de governo um elevado escrutínio público, com uma presença quase diária na mídia, dada a exigência por informações públicas.

Nesse sentido, a associação inicial entre a administração pública, o acesso à informação e as TICs não esgota a comunicação entre Estado e cidadãos, mas acompanha uma tendência importante quanto às mudanças progressivas do modo pelo qual as pessoas têm acesso às informações de interesse geral e coletivo. A internet é hoje o segundo principal meio de comunicação pelo qual as pessoas obtêm informações sobre o que acontece no Brasil, seguido da televisão, que se mantém em primeiro lugar (FARIAS; CARDOSO; NASSAR, 2020). De 2017 a 2018, o acesso às informações pela internet subiu de 67% para 70% da população, o que equivale a 126,9 milhões de pessoas. É significativo também o dado de que, pela primeira vez, metade da população rural e das classes D e E agora têm acesso à internet (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2019).

Para além do acesso à internet, é importante investigar as mudanças de comportamento no consumo de informações e serviços on-line. Nas últimas duas décadas, as redes sociais digitais se tornam uma importante fonte de informações dos acontecimentos do dia a dia: apesar de não ser uma mídia formalmente classificada como um veículo jornalístico, mais da metade dos usuários do Facebook utilizam a rede social também para a leitura de notícias (FARIAS; CARDOSO; NASSAR, 2020). Com as redes sociais, informações e opiniões passaram a ser publicadas e compartilhadas de forma mais intensa – dando vazão para um grande volume de dados – os quais, seja pela incapacidade ou falta de vontade para checar a sua veracidade, carecem de significados (FARIAS, 2019). O autor alerta para um fenômeno que é potencializado pelas redes sociais: o “endosso às

cegas” de informações de origem duvidosa e compartilhadas a outros sem qualquer tipo de apuração. Ou seja, a informação “salta” à condição de opinião sem a devida interpretação dos dados.

Fenômeno antigo, as *fake news* crescem e ganham novos contornos com o uso em larga escala das mídias sociais digitais, “fazendo com que a disseminação, repercussão e interpretação de acontecimentos de toda natureza ganhem em rapidez e alcance próximos do descontrole” (SAAD CORREA, 2018, n. p.). De fato, os estudos sobre as *fake news* mostram conclusões preocupantes: as notícias falsas já engajam até quatro vezes mais do que as notícias dos meios de comunicação tradicionais, sendo esse número ainda mais elevado no Twitter, em que as notícias falsas se espalham até 70% mais rápido do que as notícias verdadeiras (DIZIKES, 2018).

Por outro lado, cresce o número de iniciativas de combate às *fake news*, algumas capitaneadas pelo Estado, outras por veículos jornalísticos e algumas pelas próprias empresas proprietárias das redes sociais digitais, formando “um grande emaranhado de ações que se entrecruzam ou se colidem, seja no Brasil seja internacionalmente” (SAAD CORREA, 2018, n.p.). A autora ressalta o papel do jornalismo e da imprensa no combate à desinformação descontrolada, bem como das próprias empresas que gerenciam tais plataformas digitais, a fim de preservar a própria reputação de suas marcas.

As *fake news* ganham espaço a partir uma perspectiva segundo a qual a verdade dos fatos parece menos importante para o indivíduo do que o reforço de nossas próprias perspectivas e predisposições sobre a realidade: “É claro o suficiente que sob determinadas condições as pessoas respondem às ficções quanto a realidades, e que em muitos casos elas ajudam a criar as próprias ficções as quais elas respondem” (LIPPmann, 2008, p. 30). Nesse sentido, as notícias falsas que rapidamente se espalham pela internet “criam uma experiência imersiva em que o indivíduo ingressa em um novo universo de fluxo de informação, produção e construção de sentidos” (FARIAS, CARDOSO, NASSAR, 2020 p. 217), em que fato e ficção se confundem e se misturam. Claire Wardle, pesquisadora da Universidade de Harvard que lidera o *First Draft*, projeto de combate à desinformação na internet, aponta para a existência de um vínculo “emocional” entre os indivíduos e a informação:

“Acadêmicos e jornalistas tendem a pensar na relação das pessoas com a informação como algo racional. Não é. É emocional. As pessoas consomem conteúdo enganoso porque ele reforça suas próprias visões de mundo. Faz com que elas se sintam conectadas com outras pessoas. Não importa se é verdade ou mentira” (WAR-DLE, 2018, n. p.)

Tal perspectiva encontra interlocução com a noção de simulacro, proposta pelo filósofo Jean Baudrillard no livro *Simulacro e simulação*, publicado pela primeira vez há quatro décadas, em 1981. Para Baudrillard (1991), a simulação consiste na criação de modelos de um real que não tem origem na realidade, sendo, de fato, uma hiper-realidade. Não se trata, contudo, de uma falsa representação de realidade: “trata-se de esconder que o real já não é o real e, portanto, de salvaguardar o princípio de realidade” (BAUDRILLARD, 1991, p. 21). Para o autor, os simulacros apresentam grande semelhança com o real, porém, são mais atraentes ao espectador do que o próprio objeto reproduzido. Nesse sentido, “a informação é cada vez mais invadida por esta espécie de conteúdo fantasma” (BAUDRILLARD, 1991, p. 105) e a comunicação esgota-se em uma espécie de encenação sem sentido. Tal encenação do real é hoje impulsionada pelas próprias mídias digitais, uma vez que o algoritmo privilegia a exibição de conteúdo que gera mais comentários, o que dá maior visibilidade às notícias falsas (FARIAS, CARDOSO, NASSAR, 2020, p. 217).

No cenário político-eleitoral, a propagação de notícias falsas – sem tratamento jurídico efetivo – teve efeitos significativos para os resultados das eleições americanas, em 2016, e brasileiras, em 2018. Na administração pública, o Estado não só está sujeito às notícias falsas, como também pode ser um reproduutor das *fake news*: é o que mostrou relatório entregue pela Polícia Federal ao Supremo Tribunal Federal em janeiro de 2022, que aponta indícios para a existência de uma milícia digital no governo federal (conhecida popularmente como *Gabinete do Ódio*), dedicado à disseminação de *fake news*, ataques ofensivos a diversas pessoas, autoridades e instituições, em suma, uma associação criminosa que fere os princípios constitucionais. Se é dever do Estado tornar públicas as informações de interesse público, comprehende-se que também faz parte do dever do Estado o combate às *fake news* – sem, com isso, ferir a liberdade de expressão.

Para além das *fake news*, a expressão “informação poluída” (WARDLE, 2018, n. p.), parece mais apropriada por ter uma abrangência maior, envolvendo conteúdos falsos, enganosos e danosos, sem necessariamente ter a aparência de uma notícia. Entre as consequências da informação poluída está a *infotoxidade* (FARIAS, CARDOSO, NASSAR, 2020), que se refere aos efeitos nocivos da circulação de informações sobre os cidadãos e a opinião pública. Para os autores, o excesso de informação gera dificuldades para avaliar o conteúdo das notícias, ansiedade pela busca constante de atualização dos *feeds* das redes sociais e um “não cessar de consumo simbólico” (FARIAS, CARDOSO, NASSAR, 2020, p. 214), de modo a desorientar as memórias e narrativas (NASSAR, 2016).

As redes sociais digitais também modificam as concepções de engajamento e participação – elementos recorrentes aos estudos da comunicação pública (HASWANI, 2010) – e elementos centrais dos processos democráticos. Por um lado, as mídias sociais digitais mostraram grande potencial para articular manifestações públicas de grande vulto, tal qual as *Jornadas de Junho de 2013* (PERUZZO, 2018). De outro, Farias, Cardoso e Nassar (2020, p. 226) alertam que “os bilhões de curtidas e comentários diários no Facebook criam a cultura de participação baseada em compartilhamentos e curtidas”, distanciando-se do conceito original. Faz-se necessário, pois, que o Estado observe com cuidado as interfaces com os novos modelos comunicacionais e o crescente uso das novas tecnologias da informação e da comunicação pelo cidadão.

Pelo exposto, conclui-se que o modelo informacional tradicional da comunicação, que tem como prerrogativa uma base racional da ação coletiva (DOUGLAS, 1998), se tornou ineficiente diante do excesso de informação que circula nos meios digitais na contemporaneidade. “Percebe-se que os processos de atração, de atenção e de retenção de conteúdo são comprometidos. A consequência desses impactos prejudica a comunicação, sobretudo, a comunicação das organizações” (NASSAR, RIBEIRO, 2012, n. p.) e, acrescenta-se, das instituições públicas. Os autores defendem, assim, uma revisão dos modelos comunicacionais vigentes – baseado nas *velhas narrativas* – em prol de um novo modelo, centrado em *novas narrativas*, numa perspectiva humanizada das estratégias da comunicação.

## NARRATIVAS PARA UMA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

O ato de narrar pode ser compreendido como uma forma do ser humano estar no mundo e compreendê-lo. Ricouer (2012) descreve dois grandes modos narrativos – a narrativa histórica e a narrativa de ficção: os dois modos narrativos têm em comum o conceito da *intriga*, que tem um papel mediador na narrativa, ou seja, de transformar os acontecimentos em uma história; e a ideia de *peripécia*, que corresponde a uma ação que provoca a mudança no curso da narrativa. Paiva (2006) explica que toda comunicação pode ser classificada entre dois grandes polos: o *fabulativo*, ou seja, das histórias inventadas, e o *demonstrativo*, da “realidade concreta, não narrativa” (PAIVA, 2006, p. 65)

É comum a toda narrativa – seja ela histórica ou ficcional – articular em seu discurso o caráter temporal da experiência humana (RICOUER, 2012). Isso significa que há uma reciprocidade entre o tempo e o ato de narrar: “o tempo devém tempo humano na medida em que é articulado de modo narrativo, e os relatos adquirem sentido ao tornarem-se as condições da existência temporal” (RICOUER, 2012, p. 300). Nesse sentido, observa-se que história e ficção, que costumam ser classificados numa dicotomia básica, o são mais por convenção cultural do que pelas particularidades de suas narrativas (BARBOSA, 2006).

Ainda que não se dedique diretamente à comunicação, os estudos de Paul Ricouer sobre o tempo e a narrativa tem contribuído para um olhar mais aprofundado dos pesquisadores desta área para a centralidade das narrativas nos processos comunicativos. Outro autor que aborda o tema é Fischer (1984), que propõe a noção de “paradigma narrativo” ao afirmar que a narrativa é um componente da experiência comunicacional humana. Em sua análise, ele não concorda, por exemplo, com a ideia corriqueira de que a comunicação, quando retórica, deva ter necessariamente a forma argumentativa. O autor comprehende que o paradigma do mundo racional é somente uma das formas de se contar uma história (FISCHER, 1984).

Compreender as narrativas das instituições públicas, ou seja, a forma como o Estado e os agentes públicos operam para selecionar e organizar os acontecimentos (ou as intrigas e peripécias dos assuntos de interesse coletivo) permitirão uma melhor compreensão das intencionalidades e efeitos de sentido da *história contada* aos cidadãos acerca de temas de interesse da

opinião pública. Do mesmo modo, é possível – a partir do conceito de narrativa – propor diferentes abordagens metodológicas para o estudo das trocas interativas entre cidadãos e Estado no âmbito de diferentes políticas públicas – saúde, educação, segurança, moradia etc.

O conceito de narrativa também é apropriado pelos estudos do jornalismo. Sodré (1988, p. 75) irá dizer que a narrativa é o “discurso capaz de evocar, através da sucessão temporal e encadeada de fatos, um mundo dado como real ou imaginário, situado num tempo e num espaço determinados”. Para o autor, nosso olhar sobre o mundo se dá pelas narrativas – históricas ou ficcionais. Raquel Paiva irá afirmar que o jornalismo é hoje “a mais convincente narrativa das realidades contemporâneas” (PAIVA, 2004, p. 4), responsável pelo “conhecimento coletivo do mundo” (Idem, p. 5), e assumindo na sociedade contemporânea “um lugar como força aglutinadora, reguladora e normatizadora” (PAIVA, 2006, p. 63). Já Barbosa (2006), irá lembrar que, enquanto narrativa histórica, o jornalismo se configura ele próprio como um mediador entre o acontecimento e a história.

Na comunicação organizacional, as narrativas ganham espaço em estudos ligados a temáticas variadas, por exemplo, à memória institucional, à identidade corporativa e à comunicação interna. As narrativas das organizações podem ser compreendidas como história, ou seja, narrativas sobre os seus acontecimentos; e como discurso – as narrativas da organização sobre si mesma (RIBEIRO, 2019). Nassar (2014) fala em duas narrativas presentes no âmbito das organizações: as metanarrativas, das quais fazem parte, por exemplo, as narrativas da cultura e valores organizacionais, e as micronarrativas, formadas a partir de opiniões e experiências individuais daqueles que, de alguma forma, se relacionam com a organização.

As narrativas também estão fortemente atreladas à reputação de uma organização. Ribeiro (2019, p. 149) define a reputação como “o entendimento que as pessoas têm em relação à realidade narrativa dessa organização”, ou seja, às memórias positivas ou negativas que as pessoas possuem em relação a ela. A metanarrativa é, contudo, insuficiente para garantir a boa reputação de uma organização junto aos seus públicos: “as grandes narrativas, como registro linguístico único, podem facilmente inibir, proibir, limitar, dirigir e prescrever de maneira frontalmente oposta à necessidade polifônica”. (NASSAR; COGO, 2014, p. 52). Nesse sentido, os autores defendem um

paradigma narrativo da comunicação que proporcione “relações humanas mais abertas e cooperativas” e que dê fluidez às “múltiplas vozes” que se relacionam com a organização.

A noção de narrativa inclusiva, proposta por Paiva (2004) em estudos sobre a representatividade no jornalismo, pode ser especialmente agregadora aos estudos da comunicação organizacional, sobretudo, da comunicação pública. A autora propõe uma revisão do uso da narrativa de modo a possibilitar o que chama de um discurso inclusivo, voltado para a afirmação e representatividade de grupos minoritários (PAIVA, 2004). A autora é crítica a estruturas retóricas que reforcem preconceitos de uma sociedade, propondo uma reconfiguração da narrativa da atualidade, ou seja, da narrativa jornalística.

Nas organizações, a narrativa inclusiva deve vincular-se a efetivas políticas de diversidade e evitar a naturalização de discursos de aceitação de uma estrutura social que promova a marginalização de camadas da sociedade brasileira. Ao vincular-se aos estudos sobre as narrativas para uma comunicação pública, o olhar da narrativa inclusiva deve proporcionar, ainda, uma atenção especial às “vozes silenciadas” da sociedade que estão ausentes das narrativas das instituições públicas.

Completa este quadro conceitual preliminar a noção de ritual – narrativas que se caracterizam pela repetição e pela intencionalidade retórica (NASSAR; FARIA; RIBEIRO, 2019), que podem fazer uso de diferentes mídias. Presentes em todas as culturas, as narrativas rituais têm um papel importante na construção de identidades individuais, nas atuações grupais de uma sociedade e na afirmação de uma cultura local, podendo nos antecipar as experiências de vida e, de alguma forma, transmitir conhecimento e sabedoria (NASSAR; RIBEIRO, 2012). Segalen (2002, p. 31) define o ritual como uma linguagem e uma forma de representação que comprehende “um conjunto de atos formalizados, expressivos, portadores de uma dimensão simbólica”. Fazem parte do ritual os objetos, os sistemas de linguagens, os comportamentos e os signos capazes de ser codificados pelo grupo.

Os rituais devem se situar no centro das estratégias de comunicação das organizações a fim de promover o diálogo entre os diferentes públicos (FARIAS; CARDOSO; NASSAR, 2020). No estudo das narrativas das instituições públicas, a noção de ritual, aliada à ideia da racionalidade bu-

rocrática, será igualmente válida para a identificação e análise dos processos comunicativos dessas instituições, ao observar suas estruturas de poder, símbolos, rotinas e linguagens, que podem assumir variadas configurações a depender do objeto de pesquisa escolhido.

Tais acepções acerca das narrativas nos processos comunicativos se apresentam como um contraponto a uma teoria da escolha racional e reforçam uma dimensão humana da comunicação organizacional. Nassar (2016) fala em uma “crise das narrativas organizacionais” e – na contramão de estratégicas racionalistas e funcionalistas de produção de conteúdo, tal qual a recente *Search Engine Optimization* (SEO) – ressalta a importância de privilegiar uma dimensão humana e afetiva da comunicação a partir de narrativas que valorizem expressões mais subjetivas.

As *novas narrativas* são, assim, “afetivas, qualitativas, envolventes e fixadoras de memórias, com abordagens mais relacionais, significativas e transcendentais” (NASSAR, RIBEIRO, 2012, n.p.). Já as narrativas tradicionais – vinculadas às dimensões tática e instrumental da comunicação – são compreendidas como um conjunto de mensagens quantitativas, objetivas e técnicas, elaboradas sob critérios de produtividade. Uma proposição possivelmente conciliatória para a comunicação pública é a proposta por Doris Gruber e citada por Canel e Sanders (2010), que sugere combinar correntes teóricas funcionalistas e positivistas com perspectivas interpretativas a fim aprofundar a dimensão humana da comunicação de governo.

Contudo, se tornada a única estratégia de narrativa de uma instituição pública, as *velhas narrativas* podem, de forma preocupante, ganhar contornos de “campanha permanente” – quando a campanha eleitoral, que consiste em ganhar dos oponentes, torna-se um estilo de governo (CANEL; SANDERS, 2010, p. 17). Em muitos casos, a essa comunicação é vinculada a “promoção de imagem” de atores políticos, o que atenta contra os princípios constitucionais da impessoalidade e da publicidade (BUCCI, 2015, p. 58). Já as *novas narrativas* têm a possibilidade de favorecer a maior visibilidade de causas sociais e posicionamentos políticos variados – inclusive aqueles críticos ao governo –, de dar voz às reivindicações de grupos marginalizados, de promover articulações multisectoriais e, por fim, de “proporcionar ou favorecer os relacionamentos sociais em diferentes escalas” (PERUZZO, 2018, p. 81)

Por fim, vale ressaltar a necessidade de, em tempos de obesidade informacional e infotoxicidade provocada pelas mídias digitais, “incorporar as tecnologias de informação e comunicação como plataformas de conhecimento para desenvolver as culturas de informação, comunicação e conhecimento” (PERUZZO, 2018, p. 98), superando a proposição de políticas públicas centradas, unicamente, em estratégias de inclusão digital da população, claramente insuficientes para o cenário contemporâneo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da comunicação pública é uma das abordagens possíveis para o estudo da comunicação nas organizações, uma vez que compreende a instituição pública como uma organização. Trata-se de um campo fértil para novas pesquisas, podendo contemplar diferentes segmentos ligados à esfera de atuação (municipal, estadual, federal), hierarquia de poderes (executivo, legislativo, judiciário), interesses sociais (saúde, educação, segurança etc.) e tantas outras possibilidades.

Em primeiro lugar, faz-se necessário um aprofundamento do próprio conceito e escopo da comunicação pública que, em alguns estudos, pode restringir-se à comunicação governamental e, em outros, ser entendido de forma mais ampla, ligado às iniciativas comunicacionais vinculadas ao interesse coletivo. Também devem ser observadas as diferenças do conceito por autores e autoras de diferentes nacionalidades, colocando em análise os sentidos encontrados para o termo em diferentes regimes políticos e contextos socioeconômicos.

Os estudos da comunicação pública devem considerar os novos contextos que se apresentam, marcados pela abundância informacional, pelo questionamento das tradições e pelas *fake news* – que colocam em xeque as metanarrativas das instituições públicas. Isso implica em incluir em qualquer proposta de investigação científica sobre a comunicação pública questões como o relacionamento com os públicos e aspectos ligados à identidade/imagem e reputação (CANEL; SANDERS, 2010). Sob novos contextos, a comunicação pública, mesmo quando planejada, requer uma dimensão estratégica mais ampla e articulada com outros segmentos sociais.

Para tanto, reforça-se a escolha pelo paradigma narrativo para o estudo da comunicação pública, a fim de somar uma dimensão humana ao modelo

informacional da comunicação do Estado – este já previsto pela lei. Compreende-se, pois, que trocas comunicativas entre Estado e cidadãos que tenham por base uma narrativa inclusiva da experiência possam estimular a consolidação de uma cultura de democracia, que inclua a defesa às liberdades e aos direitos, a redução das desigualdades, o estímulo à participação popular e o exercício da cidadania.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, M. O filósofo do sentido e a comunicação. **Conexão – Comunicação e Cultura**, Caxias do Sul, v. 5, n. 9, p. 139-149, jan./jun. 2006.
- BAUDRILLARD, J. **Simulacros e Simulação**. Lisboa: Relógio d'Água, 1991.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/39e28NR>. Acesso em: 17 jul. 2020.
- BUCCI, E. **O Estado de Narciso**: A comunicação pública a serviço da vaidade particular. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- CANEL, M. J.; SANDERS, K. Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión. **Comunicación y Sociedad**, Zapopan, v. 23, n. 1, 2010, p. 7-48. Disponível em: <https://bit.ly/2CmzCO5>. Acesso em: 17 jul. 2020.
- CASTELLS, M. The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance. **The American Academy of Political and Social Science**, Philadelphia, v. 616, mar. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3fEApIL>. Acesso em: 17 jul. 2020.
- COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC domicílios 2018**. São Paulo: Cgi.br, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2WvlNE1>. Acesso em: 17 jul. 2020.
- DIZIKES, P. Study: On Twitter, false news travels faster than true stories. **MIT News**, Cambridge, 8 mar. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3ekodve>. Acesso em: 17 jul. 2020.

- DOUGLAS, M. **Como as instituições pensam.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- DUARTE, J. Comunicação e opinião pública. In: DUARTE, J. (org.). **Comunicação Pública:** Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo: Atlas, 2009.
- FACCIOLI, F. **Communicazione pubblica e cultura del servizio.** Roma: Carocci, 2000.
- FARIAS, L. A. de; CARDOSO, I. de A.; NASSAR, P. Opinião pública: revoluções digitais na era da pós-verdade. In: FARIAS, L. A. de; LEMOS, E.; REBECHI, C. N. (org.). **Opinião pública, comunicação e organizações:** convergências e perspectivas contemporâneas São Paulo: ABRAPCORP, 2020, p. 221-234. Disponível em: <https://bit.ly/2Wc9OuV>. Acesso em: 17 jul. 2020.
- FARIAS, L. A de. **Opiniões voláteis:** opinião pública e construção de sentido. S. B. do Campo: Editora Metodista, 2019.
- FISCHER, W. Narration as a human communication paradigm: the case of public moral argument. **Communication monographs**, [s. l.], v. 51, mar. 1984. Disponível em: <https://bit.ly/32sVaDi>. Acesso em: 17 jul. 2020.
- HABERMAS, J. **Direito e Democracia:** entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1992.
- HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HASWANI, M. F. **A comunicação estatal como garantia de direitos:** foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela. 2010. 220 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- LIPPmann, W. **Opinião pública.** Petrópolis: Vozes, 2008.
- MANCINI, P. **Manuale di comunicazione pubblica.** Roma-Bari: Laterza, 2008
- MATHEUS, C. **As Opiniões Se Movem nas Sombras.** São Paulo: Atlas, 2011

NAÇÕES UNIDAS. **United Nations E-Government Surveys: 2018 – Gearing E-Government to support transformation towards sustainable and resilient societies.** Brasília: Nações Unidas, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2DBajrT>. Acesso em: 12 jul. 2020

NASSAR, P.; FARIAS, L.A; RIBEIRO, E. P. Narrativas rituais: uma aproximação entre comunicação e antropologia. In: SCHEID, D.; MACHADO, J. PÉRSIGO, M. P. **Tendências em comunicação organizacional:** Temas emergentes no contexto das organizações. Santa Maria: FACOS-USFM, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2BdKhtY>. Acesso em: 17 jul. 2020.

NASSAR, P.; COGO, R. S. Identidade é o território organizado e assegurado pela memória e pelas narrativas. **Revista Organicom**, São Paulo, ano 11, n. 20, set. 2014, p. 50-60. DOI: 10.11606/issn.2238-2593.organicom.2014.139216. Disponível em: <https://bit.ly/30ji3X6>. Acesso em: 17 jul. 2020.

NASSAR, P. Novas narrativas e memória: olhares epistemológicos. In: KUSCH, M. M. K. (org.) **Comunicação Organizacional Estratégica:** aportes conceituais e aplicados. São Paulo: Summus, 2016, p.77-100. Acesso em: 17 jul. 2020.

NASSAR, P.; RIBEIRO, E. P. Novas e velhas narrativas. **Estética**, São Paulo, v. 8, 2012, p. 1-10. Disponível em: <https://bit.ly/3eGj7JE>. Acesso em: 17 jul. 2020.

OLIVEIRA, G. A. de. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira

**R. Adm. Pública.**, Rio de Janeiro, n. 4, v. 2, jul./dez. 1970, p. 47-74. Acesso em: 17 jul. 2020.

PAIVA, R. A Estratégia Comunicacional Contra a Memória Hegemônica e o Senso Comum Midiático, 27, 2004, Porto Alegre, RS. **Anais [...]**. Porto Alegre, RS: Intercom, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/2ZC51Vu>. Acesso em: 17 jul. 2020.

PAIVA, R. Jornalismo comunitário: uma reinterpretação da mídia (pela construção de um jornalismo pragmático e não dogmático), **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, n. 30, agosto 2006. DOI: 10.15448/1980-

3729.2006.30.3376. Disponível em: <https://bit.ly/3eDRDEJ>. Acesso em: 17 jul. 2020.

PERUZZO, C. M. K. Possibilidades, realidade e desafios da comunicação cidadã na web, **MATRIZes**, São Paulo, v. 12, n.3, set./dez. 2018, p. 77-100. DOI: 10.11606/issn.1982-8160.v12i3p77-100. Disponível em: <https://bit.ly/2OBsrnS>. Acesso em: 17 jul. 2020.

RIBEIRO, E. P. **Novas Narrativas da Comunicação em Organizações**. 2019. 318 f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação). Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

SAAD CORREA, E. Um pouco de didatismo quando falamos de fake news. **Medium**, [s. l.], 12 jul. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/32hCmGS>. Acesso em: 17 jul. 2020.

SEGALEN, M. **Ritos e rituais contemporâneos**. Rio Janeiro: FGV, 2002.

SODRÉ, Muniz. **Best-Seller: a Literatura de Mercado**. São Paulo: Editora Ática, 1988.

STEFANO, F.; JANKAVSKI, A.; YOSHIDA, E. A hora e vez do governo 4.0. **Revista Exame**, [s. l.], 23 mai. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/30phJWX>. Acesso em: 17 jul. 2020.

UHLIR, P. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília: UNESCO, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2OktmbS>. Acesso em: 17 jul. 2020.

WARDLE, C. “Estamos sonambulando em direção a uma crise de informação” [entrevista à Ione Aguiar]. **Revista Veja**, [s. l.], 29 jun. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2OktOqA>. Acesso em: 17 jul. 2020.

# **Comunicação, participação social e gestão**

Communication, social participation and management

Leandro Peters Heringer<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente ensaio aborda o papel da Comunicação Pública enquanto facilitadora da participação coletiva tanto *online* quanto *offline*. Apresenta e relaciona com a Comunicação Pública os conceitos de Governo Eletrônico, e-participação, e-democracia bem como a relação da Comunicação Pública com a Gestão da Informação. Em pesquisa no portal de periódicos da Capes, foi percebida lacuna teórica no contexto dessa produção. Dessa forma, pretende-se colaborar tanto na produção de conhecimento acadêmico quanto em possíveis práticas gerenciais da Comunicação Pública.

## PALAVRAS-CHAVE

Comunicação Pública; E-participação; Processo decisório; Gestão da Informação.

## ABSTRACT

This theoretical essay addresses the role of public communication as a facilitator of collective participation both online and offline. It presents and relates with public communication the concepts and e-government, e-participation, e-democracy as well as the relationship between Public Communication and Information Management. Researching in the Capes portal, a theoretical gap was perceived in the context of this production. Thus, it is intended to collaborate both in the production

---

<sup>1</sup> Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Brasil. E-mail: lheringer@gmail.com.

of academic knowledge and in possible management practices of Public Communication.

## KEYWORDS

Public communication; E-participation; Decision making; Information management.

## INTRODUÇÃO

Este ensaio foca no papel da Comunicação Pública e Governamental na relação entre governo e população. A Comunicação Pública pode ser estratégica em diversas áreas, como no Governo Eletrônico, para informar e promover a participação da população tanto *offline* quanto online (e-participação). Os objetivos do texto são abordar o papel da Comunicação Pública como estratégia para a Gestão Pública, inclusive para o processo decisório, e como indutora para a participação social nos contextos *online* e *offline*. Dessa forma, pretende-se contribuir tanto para a Comunicação Pública quanto campo de conhecimento quanto para as práticas de gestão da comunicação. Sendo assim, os principais questionamentos motivadores para essa produção são “A Comunicação Pública possui papel estratégico para a Gestão?” e “Há relação entre Comunicação Pública e participação social?”.

Há lacuna no estudo da relação da Comunicação Pública com outros construtos ligados à participação da população. Em 08 de outubro de 2021, no portal *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL) não foi encontrada nenhuma menção aos termos combinados de Comunicação Pública e Gestão Pública, Comunicação Pública e Gestão do Relacionamento nem a Comunicação Pública e Análise de Dados. No portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), também não foram encontradas as referências citadas quando procuradas em assunto de artigos. Contudo, 37 artigos abordaram em seu assunto Comunicação Pública + Gestão. Foram encontrados seis artigos relacionando Comunicação e Governo Eletrônico e sete com as temáticas relacionadas entre Comunicação e e-participação. Não há artigo que relate Comunicação e Processo Decisório, visto que a produção encontrada diz respeito à comunicação contábil.

Assim, a discussão sobre o papel estratégico da Comunicação Pública considerando-se tanto a Gestão quanto a participação da população torna-se fundamental em nível acadêmico e gerencial. Para tanto, os conceitos de Governo Eletrônico, e-participação, e-democracia, mídias sociais serão abordados e relacionados em uma perspectiva cidadã-cêntrica.

É importante ressaltar que a publicização dos atos dos poderes públicos constitui determinação constitucional. Outra legislação que aborda e regulamenta de forma relevante o tema é a Lei da Transparência (BRASIL, 2009). Dessa forma, a característica primeira da Comunicação Governamental é o de informar sobre as ações dos poderes. Portanto, as características públicas e publicista da comunicação governamental estão ligadas de forma intrínseca com a Comunicação Pública. Trata-se de uma forma legítima de a Gestão Pública prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são do interesse público (BRANDÃO, 2007).

Em uma percepção ampliada de comunicação governamental dentro de um paradigma relacional, a comunicação unidirecional, com papéis claros e estanques de emissor e receptor, é sobreposta por uma visão comunicacional em que os elementos que constituem o processo comunicativo se interrelacionam de forma dinâmica, buscando a circularidade e globalidade do processo, que possibilitam a intervenção de sujeitos sociais, interação, ações partilhadas e processos de troca (FRANÇA, 2001). Para tanto é necessário conhecer o público, as necessidades, vontades e percepções que possui a respeito da Gestão Pública bem como das políticas e ações públicas. Várias estratégias são possíveis para essa finalidade, uma delas é a utilização de *data mining*.

Para além da utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) *online*, é necessário ressaltar que o contato e o relacionamento com o cidadão são estimulados ocorrendo potencialmente de diversas formas, tanto *online* quanto *offline*. O telefonema para *call center*, o contato pessoal, cartas e *e-mails* são exemplos de possibilidades de contato entre a Gestão Pública e o Cidadão.

A *Web 2.0*, entendida como plataforma de rede em que é possível contribuir para elaboração e desenvolvimento de ferramentas, conteúdo e comunidades na Internet, amplia essas possibilidades, constituindo-se

assim em um espaço digital interativo com capacidade de potencializar a aproximação entre a Gestão Pública e o Cidadão. Tendo a *Web 2.0* como esfera pública digital de potencial relacionamento entre a Gestão Pública e a população, Helbig, Gil-García e Ferro (2009) apontam três tipos de relações do Governo Eletrônico: entre Governo e Governo (*Government to Government - G2G*); entre Governo e população (*Government to Citizen - G2C*); e por fim as realizadas entre Governo e empresas/fornecedores (*Government to Business - G2B*). No presente texto, o termo População será utilizado como sinônimo do conceito de social-coletivo apresentado pela Teoria Ator-Rede, entendido como um movimento de associações entre elementos humanos e não humanos que formam uma rede dinâmica e heterogênea. Já o termo indivíduo é sinônimo de cidadã/cidadão. Essa contextualização é necessária para a percepção da relação com a Gestão Pública na esfera das definições apresentadas a seguir: Governo Eletrônico, e-participação e e-democracia.

## GOVERNO ELETRÔNICO, E-PARTICIPAÇÃO E E-DEMOCRACIA

No presente estudo, aborda-se o Governo Eletrônico na concepção cidadã-cêntrica distinguindo os conceitos de *e-gov*, e-participação e e-democracia. Por *e-gov*, entende-se uma política em que há a favorecimento de maior *accountability*, acesso a informações, redução de custos bem como relacionamento com o cidadão focado em proporcionar atendimento aos desejos e necessidades, incentivando a participação do cidadão e considerando informações a respeito do cidadão e o conhecimento tácito da sociedade. Por e- participação, adota-se a visão de Macintosh e Whyte (2008) de ser participação que utiliza tecnologias disponíveis na Internet no intuito de proporcionar acesso à informação e favorecer o engajamento do cidadão nas ações e políticas públicas bem como seu empoderamento. Curran e Singh (2011) apresentam uma importante diferenciação conceitual entre *e-gov* e e-democracia ao relacionar o Governo Eletrônico com mudanças internas na burocracia pública, enquanto a e-democracia consiste em preocupações e ações para viabilizar a relação entre os atores políticos e indivíduos nos processos políticos.

Relacionado diretamente aos conceitos de *e-gov* e e-participação, a “democracia digital” (e-democracia) refere-se à experiência da Internet e de

dispositivos que lhe são compatíveis, todos eles voltados para o incremento das potencialidades de participação civil na condução dos negócios públicos (GOMES, 2005). As ferramentas de interações disponíveis em ambientes virtuais constituem oportunidades que favorecem processos de colaboração, contudo, não garantem por si só a construção do conhecimento e consequentemente a aprendizagem colaborativa (AMARO; SILVA, 2014).

No item seguinte, será apresentada a análise de Reddick (2011) sobre as diferentes formas de participação no Governo que vão desde a via única (da Gestão Pública para o indivíduo), de duas vias de interação dirigida a partir da Gestão Pública (consultivo), e a mais alta forma de e-participação da interação bidireccional dirigido do coletivo-social para a Gestão Pública e vice-versa (participativa).

Freitas, Moron e Ravazolo (2015) destacam que a e-participação é importante para o desenvolvimento de reformas públicas. A Organização das Nações Unidas (ONU) produz, a cada dois anos, por meio do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais o documento denominado *e-government Survey*. Segundo esse documento, há três níveis de e-participação. O primeiro nível consiste no fornecimento de informação ao cidadão via sites públicos ou quando demandada. O segundo nível, chamado e-consulta, representa o engajamento da população por meio de contribuições mais profundas na deliberação das políticas e serviços. O terceiro nível é a tomada de decisão eletrônica (*e-decision-making*).

No Quadro 1, são apresentados os níveis de participação, segundo Reddick (2011).

Quadro 1 - Níveis de Participação

	<b>Gerencial</b>	<b>Consultivo</b>	<b>Participativo</b>
<b>Funções do Governo</b>	Eficiência na entrega de serviços públicos aos cidadãos (sociedade)	Melhoria das decisões políticas com participação dos cidadãos	Interação com cidadão é fundamental para desenvolver a política
<b>Atores envolvidos</b>	Consumidores como cidadãos, negócios e meios de comunicação de massa	Grupos de interesse, cidadãos como consumidores, empresas	Associações voluntárias, grupos de interesse e cidadãos

	Gerencial	Consultivo	Participativo
<b>Fluxo de Informação</b>	Dirigido pela Gestão Pública, interação de mão única	Direcionado pela Gestão Pública, mas moldada pela participação do cidadão, interação de mão dupla	Complexo com fluxos tanto da Administração quanto de cidadãos moldando a governança e política. Interação de mão dupla multidirecional
<b>Tecnologias usadas</b>	Declarações de impostos <i>online</i> , informação pública em sítios eletrônicos	Tecnologias de mídias sociais	Votação eletrônica, pesquisa de opinião, encontros eletrônicos com Gestão Pública
<b>Lógica</b>	Aumentar a entrega de serviços	Aperfeiçoar o êxito das políticas	Aumentar a democracia
<b>Problemas de Implementação</b>	Dificuldade de mostrar economia de custos	Apatia do público	Falta de sinais de mudança radical

Fonte: Reddick (2011) adaptado de Chadwick e May (2003), Macintosh (2004) e Mustafa Kamal (2009). Tradução nossa

Nota-se que, embora citada no modelo Consultivo, a mídia social pode ser utilizada nos três modelos de modos diferentes e até complementares. A Gestão Pública pode direcionar apenas informações para população; consultá-la sobre projetos de lei ou políticas públicas bem como incentivar engajamento para revisão de ações e políticas públicas ou até mesmo elaboração coletiva de ações públicas. Pode-se fazer analogia dos modelos Gerencial, Consultivo e Participativo, respectivamente, com os conceitos de *e-gov*, *e-participação* e *e-democracia*.

As organizações públicas estão presentes na Internet seja por meio de *sites*, mídias sociais ou até mesmo em canais como *Whatsapp*. Essa presença favorece tanto a informação quanto o relacionamento entre a Gestão Pública e o coletivo-social. Há um potencial troca de dados e informações entre as partes em que é possível construir, fortalecer a imagem institucional bem como maximizar a confiança na Gestão Pública e ler os sentimentos do coletivo-social em relação às ações da Gestão. De acordo com Cunha,

Coelho e Pozzebon (2014), há visões divergentes sobre o uso de *internet* na prática democrática. Para eles, os resultados de pesquisa indicam que a estratégia política pode ser a de não explorar o potencial de interação e construção coletiva da *internet* e acrescentam que práticas como a e-votação podem trivializar a e-participação. Nesse contexto, são destacados as mídias sociais e o potencial papel da Comunicação Pública Online como promovedora de participação da população e estratégica para obtenção e análise de dados para a alta gestão no processo decisório.

## COMUNICAÇÃO, MÍDIAS SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO

Para entender o funcionamento das mídias sociais, recorre-se, primeiramente, ao conceito de rede. Fialho (2014) explica a estrutura da rede por meios de três elementos fundamentais: I) nós ou atores; II) vínculos ou relações; III) fluxos. Os nós ou atores são as pessoas ou grupos de pessoas que se encontram movidas por um objetivo comum. O tamanho da rede é medido pela soma dos nós. Já os vínculos são os laços que existem e se estabelecem entre dois ou mais nós. O fluxo diz respeito ao sentido dos vínculos. Estes fluxos podem assumir várias designações como unidirecional ou bidirecional.

Segundo Choo (2003, p. 84), a busca de informação é o processo pelo qual o indivíduo procura informações de modo a mudar seu estado de conhecimento. Em rede, um nó pode buscar conhecimento por meio da rede ou de outro nó. Segundo Castells (2013), as redes são globais; as identidades, embora possam ser estimuladas pelo processo de globalização, são locais. O crescimento das mídias sociais virtuais e das mídias sociais instiga à investigação da arquitetura das interações sociais existentes.

Batista (2011) diferencia conceitualmente mídias sociais, redes sociais e comunidades virtuais. As mídias sociais, para o autor são ambientes disponibilizados na *internet* que permitem aos indivíduos compartilhar opiniões, ideias, experiências e perspectivas com os outros indivíduos. Essas mídias podem permitir tanto a construção das mídias sociais como a construção de comunidades virtuais. Já as comunidades virtuais consistem em grupos formados por indivíduos que compreendem e possuem um compromisso com um senso de valores, crenças e convenções que são compartilhadas entre si e que estabelecem uma relação que vai além do objetivo utilitário

de uma particular interação, sem haver, necessariamente, uma interação face a face. Redes sociais são, para Batista (2011) representações estabelecidas na Internet das relações e interações entre indivíduos de um grupo, como é possível verificar, por exemplo, no *Linkedin*.

Ilustrando esses conceitos, Batista (2011) categoriza o *Facebook* como uma mídia social, as relações de amizade agrupadas por essa mídia como uma rede social e a página de fãs de uma marca como uma comunidade virtual. Boyd e Ellison (2007, p. 211, tradução nossa) definem *sites* de mídias sociais como serviços baseados na *Web*, que permitem aos indivíduos: (I) construir um perfil público ou semipúblico dentro de um sistema delimitado; (II) articular uma lista de outros usuários com quem eles compartilham uma conexão; e (III) ver e percorrer a sua lista de conexões e aquelas feitas por outras pessoas dentro do sistema.

Como ressaltam Alencar *et al.* (2015), a rede mundial de computadores constitui um espaço repleto de informações e perfis de milhões de consumidores/cidadãos graças, também, às mídias sociais, que a alimentam com todo o tipo de dados e informações. Gunawong (2015) salienta que, como as mídias sociais tornaram-se parte da vida das pessoas, é imperativo que o setor público se apodere dessas mídias e use o potencial que possuem como canais e ferramentas para potencializar a participação e a transparência.

As mídias sociais emergem nesse contexto citadas como formas potenciais de promover uma governança aberta e dirigida por serem tecnologias que facilitam a interação social possibilitam a colaboração e permitem deliberações pelos *stakeholders* (BRYER; ZAVATTARO, 2011). Como tecnologia da *Web* 2.0, as mídias sociais podem socializar serviços, processos e dados (DI MAIO, 2009), sendo que o uso de tecnologias colaborativas é o cerne da *Web* 2.0, permitindo uma interação via dupla entre Gestão Pública e População.

Bonsón *et al.* (2012) enfatizam os principais benefícios que as mídias sociais oferecem para organizações públicas, enfatizando os reforços da transparência e da participação dos indivíduos. Os autores explicam que esses benefícios podem ser obtidos por meio do aumento da visibilidade do governo; do compartilhamento de dados e *insights* sobre os processos de tomada de decisão para se tornar mais transparente; tornando-se mais atraente, aberto e participativo; e oferecendo a possibilidade de todas as

partes interessadas a se envolver em processos colaborativos. Nesse contexto, insere-se a Comunicação Pública e Governamental na temática deste ensaio tanto como estimuladora da participação cidadã quanto participante estratégica para a alta gestão em relação ao processo decisório.

O Quadro 2 consolida a análise teórica sobre a abordagem tradicional de Governo eletrônico e o *e-gov* 2.0 apresentando as percepções utilitarista e relacional.

Quadro 2 - Síntese das perspectivas utilitarista e relacional do Governo Eletrônico

Visão Utilitarista	Visão Relacional
Foco em eficiência e redução de custos	Foco no relacionamento com o cidadão e nas transformações sociais
Promoção da melhoria de processos e de mudanças na burocracia pública	Melhoria da responsividade ao cidadão
Comunicação predominantemente unilateral: do Governo para o cidadão	Comunicação nos dois sentidos, encurtando distâncias
Perspectiva informacional e transacional	Habilitador para: - e-participação: engajamento do cidadão nas ações e políticas públicas; - Governo Aberto: maior transparência e participação do cidadão no processo decisório da Gestão Pública; - <i>New Public Governance</i> (NPG): governança compartilhada com foco em transformação.

Fonte: Elaborado pelo autor

Sultan (2013) destaca que o *Facebook*, *Twitter*, *Wikipedia* e outras mídias sociais *online* e ferramentas de conhecimento são bem-sucedidas devido ao fato de as pessoas gostarem e verem valor, diversão e satisfação pessoal nestes espaços. O autor enfatiza que, para as organizações maximizarem o valor dessas ferramentas, deve-se encorajar a produção de conteúdo e o engajamento dos usuários. O *Facebook* é um objeto de estudo especial para

Bonsón, Royo e Ratkai (2017) uma vez que, para eles, oferece uma plataforma forte para estudos empíricos devido às medidas de métricas públicas. Soares e Monteiro (2015) apontam a necessidade de estudos qualitativos para averiguarem o conteúdo de postagens de administradores de páginas no *Facebook* e o efeito desse conteúdo nas interações subsequentes.

Cunha, Coelho e Pozzebon (2014) destacam o crescente interesse tanto no âmbito acadêmico quanto governamental em novas formas de relacionamento entre a Gestão Pública e os cidadãos, de forma especial, na participação pública. Para Vigoda (2002), a percepção do indivíduo como cliente advinda da Nova Gestão Pública aumentou a pressão sobre a Administração no sentido de responder de forma mais eficiente as demandas dos cidadãos.

Segundo Cunha e Miranda (2013), os ambientes virtuais e, especialmente as mídias sociais, podem ser utilizados de vários modos: enquetes temáticas, consultas públicas para fornecedores, validação de propostas de políticas públicas, canal de recebimento de demandas e propostas da população, entre outros. Cunha e Miranda (2013) ainda apontam o risco de desperdiçar o que afirmam ser a principal virtude intrínseca da Internet como instrumento tecnológico para a democracia: a possibilidade de criar um marco para os fluxos discursos e complexos de informação da população ao Estado, do Estado aos indivíduos e dos indivíduos entre si.

O Quadro 3 sintetiza as naturezas das oportunidades de disseminação de informações e criação de conhecimentos em mídias sociais nas perspectivas do cidadão e do Governo.

Quadro 3 - Oportunidades para a gestão da informação e do conhecimento em mídias sociais: perspectivas do cidadão e do Governo

Mídias Sociais na Perspectiva do Indivíduo	Mídias Sociais na Perspectiva do Governo
Compartilha e dissemina informação oficial.	Obtém informações sobre o cidadão e suas demandas.
Obtém conhecimentos explícitos do Governo	Obtém conhecimento das demandas do cidadão.
Compartilha e dissemina informação e conhecimento criado coletivamente pelos cidadãos.	Direciona ações e políticas de acordo com leitura de cenário e conhecimento incorporado.
Mobiliza-se para interagir com o Governo.	Promove interação com cidadão.
	<i>Feedback</i> do cidadão

Fonte: Elaborado pelo autor

A mudança de contexto da *Web* 1.0 para *Web* 2.0 colabora para que as comunicações sejam baseadas em diálogos interativos com maior transparência para compartilhamento de dados entre organizações e seus públicos. Os cidadãos fornecem fontes válidas de informação que ajudam as organizações a criarem perfis de clientes dinâmicos que utilizam mídias sociais e tecnologias móveis. As informações destes perfis seriam úteis para desenvolver mensagem e produtos personalizados. Em se tratando de Gestão Pública, serviços, produtos e relacionamento seriam personalizados via análise de informações dos perfis de seus seguidores nas *Fanpages* oficiais.

A grande geração de dados não estruturados nas mídias sociais, como vídeos, textos e imagens, favorece a utilização de *data mining* favorecendo gestão de dados, geração de *insights*, análise de sentimentos favorecendo, assim, participação indireta da população e papel estratégico da Comunicação Pública na Gestão. Chun e Reyes (2012) explicam que as ferramentas de mídias sociais podem prover à organização informações sobre opiniões, emoções, intenções, comportamento e características dos usuários. Dessa forma, *data mining* tem sido utilizado intensiva e extensivamente em diversas organizações, incluindo em áreas como saúde. Brownstein *et al.* (2009) cita que a Rede Global de Inteligência de Saúde Pública criada pela Agência de

Saúde Pública do Canadá, em colaboração com a Organização Mundial de Saúde Pública, conseguiu, em 2002, por meio de identificação de relatórios informais nas redes sociais e no *Google*, ter informações sobre potencial surto de *salmonella* nos Estados Unidos da América. Algumas das aplicações do *data mining* estão na análise de sentimento a respeito de políticas e ações da Gestão Pública, favorecer decisões na Gestão de Relacionamento com o Cidadão, verificar as necessidades e os anseios da população.

Koh e Tan (2005) salientam que a grande quantidade de dados gerados é complexa e volumosa para análise de dados tradicional. *Data mining* favorece a metodologia e a tecnologia para transformar os dados, tanto estruturados quanto não estruturados - disponíveis em vídeos, fotos, mensagens públicas em mídias sociais - em informação útil para tomada de decisões. Com objetivo de para identificar correlações e padrões válidos, novos, potencialmente úteis e compreensíveis em dados, procurando conjuntos de dados e detectando padrões que são muito sutis ou complexos para serem detectados por humanos, o *data mining* pode ser utilizado na Comunicação Pública proporcionando comunicação mais assertiva e facilitando o relacionamento entre a Gestão Pública e a população. Exemplificando: dados obtidos por meio de mídias sociais podem ser úteis para participação indireta, leitura de sentimento da população, avaliação de ação ou política pública. Também estão inseridos no contexto de CiRM uma vez que podem favorecer o relacionamento entre a Gestão Pública e a população. Contudo, para melhor entendimento da utilização de dados para CiRM e pela Comunicação Pública tanto para ações diretas quanto como fones para qualificar o processo decisório da alta gestão.

Preocupações sobre a privacidade de internautas são legítimas. Contudo, aborda-se a mineração de dados em publicações com caráter público e de forma coletiva, sem individualizações que remetam ao “Grande Irmão” (Orwell, 2009). Recorre-se à Teoria Ator-Rede, em que o “social-coletivo” é entendido como um movimento de associações entre elementos humanos e não humanos que formam uma rede dinâmica e heterogênea. Esta rede tem uma configuração específica porque ambas as entidades são “actantes”, ou seja, estão, recíproca e mutuamente, imbricadas em uma ação contingencial. As entidades agem umas sobre as outras estabelecendo laços e vínculos que transformam uma determinada situação. A Lei Geral de Proteção de

Dados Pessoais (LGPD), o contexto social, político, econômico, ideologias, estruturas tecnológicas, formação de servidores, percepções sobre o relacionamento com o cidadão são alguns tópicos humanos e não humanos que podem interferir na Gestão Pública (BRASIL, 2018).

Neste contexto, em 2020, entrou em vigor no Brasil a LGPD, tendo como fundamentos:

- I - o respeito à privacidade;
- II - a autodeterminação informativa;
- III - a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião;
- IV - a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem;
- V - o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação;
- VI - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e
- VII - os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais. (BRASIL, 2018, Art. 2º).

Como base legal, a LGPD tem como fundamento a proteção da privacidade, da liberdade de expressão, livre iniciativa, autodeterminação informativa, entre outros princípios constitucionais. A LGPD complementa outras legislações vigentes, como o direito do consumidor. O marco civil da internet também fala sobre respeito da privacidade. Em se tratando de Gestão do Relacionamento com o Cidadão, a legislação explicita, em seu artigo sétimo, a respeito do tratamento de dados pessoais:

- I - mediante o fornecimento de consentimento pelo titular;
- II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;
- III - pela Gestão Pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;
- IV - para a realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais;

V - quando necessário para a execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular, a pedido do titular dos dados;

VI - para o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral, esse último nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem);

VII - para a proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro;

VIII - para a tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária; (BRASIL, 2018, Art. 7º).

A respeito da operacionalização pela Gestão Pública, o Art. 25 afirma que:

Os dados deverão ser mantidos em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas à execução de políticas públicas, à prestação de serviços públicos, à descentralização da atividade pública e à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral. (BRASIL, 2018).

Ressalta-se que, para além da informação e do incentivo à participação, a Comunicação Pública pode auxiliar no processo decisório com dados e informações oriundas das mídias sociais.

## **COMUNICAÇÃO, GESTÃO DA INFORMAÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO**

A participação direta da população em processos decisórios foi abordada e esclarecida por meio do conceito de e-democracia. Contudo, há outros modos de participação que devem ser considerados. Quando há interação com uma postagem em uma mídia social governamental, seja por curtida, comentário e compartilhamento, essa ação deve ser considerada, uma vez que contribui para verificação de aceitação de conteúdo, ação ou política pública (via curtida, por exemplo), distribuição de informação (via compartilhamento) e análise de sentimento (via comentário).

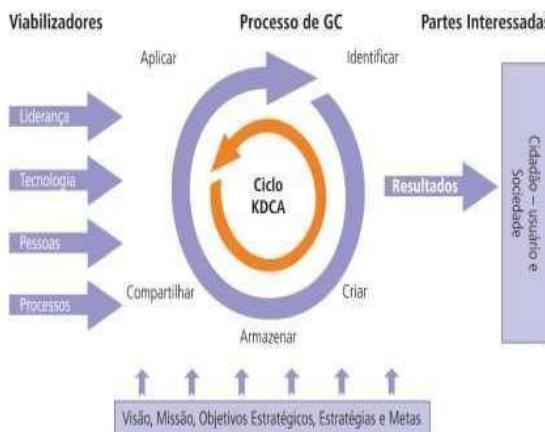
O conteúdo postado pela população a respeito de ação, política, órgão ou gestor público também pode ser analisado. Exemplificando: a reclamação de falta de determinada vacina em região específica pode favorecer análise

da eficiência da logística de distribuição. Outro exemplo é sobre reclamação da situação e determinada estrada. Comentários podem subsidiar análise do contrato com empresa licitada e cumprimento ou não do contrato.

Nesse contexto, a Comunicação encontra-se com a Gestão da Informação. As ações de informação e comunicação realizadas pela Assessoria de Comunicação podem gerar dados rastreáveis por meio de Tecnologias de Informação e Comunicação proporcionando informações gerenciais estratégicas para avaliação das estratégias de comunicação bem como leitura de sentimento que possa subsidiar a manutenção de ações da alta gestão ou colaborar para *insights* de aperfeiçoamento e mudança.

Considerando-se o modelo de Gestão do Conhecimento elaborado por Batista (2011), nota-se a ausência do *feedback* da população. Esse feedback pode ocorrer de modo direto – nos meios oficiais- ou indireto por meio de postagens nas mídias sociais, por exemplo. No campo da Gestão Pública, a excelência pressupõe atenção prioritária ao cidadão e à sociedade na condição de usuários do serviço público, compreendidos como destinatários de ação decorrente do poder do Estado e de mantenedores do Estado (BRASIL, 2008). Portanto, tanto os processos de gestão quanto as tecnologias devem ser mudados por meio da Gestão do Conhecimento e da interação Governo-Cidadão. Diante do exposto, apresenta-se o Modelo de Gestão do Conhecimento da Gestão Pública Brasileira desenvolvido por Batista (2012).

Figura 1 - Modelo de Gestão do Conhecimento da Gestão Pública brasileira



Fonte: Batista e Costa (2013)

Três pontos são ressaltados no modelo de Batista (2012). O primeiro relaciona-se aos direcionadores estratégicos, que são constituídos por a visão de futuro, a missão institucional, os objetivos estratégicos e as metas tendo como finalidade alinhar a Gestão do Conhecimento com a instituição. Outro ponto de destaque são as cinco atividades do processo de Gestão do Conhecimento (identificar, criar, armazenar, compartilhar e aplicar o conhecimento) a partir do denominado ciclo KDCA (BATISTA, 2012).

O ciclo KDCA é composto de quatro etapas. O objetivo da primeira etapa, Knowledge (conhecimento), é elaborar o plano de GC. Na segunda etapa do (executar), a organização deve: 1) educar e capacitar os colaboradores; 2) executar o plano de GC; e 3) coletar dados e informações. Na terceira etapa, Check (verificar), é verificado se a meta de melhoria da qualidade foi alcançada e se o plano de GC foi executado conforme previsto. Finalmente, na etapa Act (corrigir ou armazenar), caso a meta não tenha sido atingida, a organização corrige eventuais erros nas atividades do processo de GC (identificação, criação, compartilhamento e aplicação do conhecimento). Se a meta foi alcançada, a organização armazena o novo conhecimento por meio da padronização (BATISTA, 2012). Como se trata de um modelo de GC com foco em resultados, o quinto componente enfoca os resultados da gestão do conhecimento. Há dois tipos de resultados esperados com a implementação da GC: imediatos e finais. Os resultados imediatos são aprendizagem e inovação. Como consequência, há o incremento da capacidade de realização do indivíduo, da equipe, da organização e da sociedade na identificação, criação, armazenamento, compartilhamento e aplicação do conhecimento (BATISTA; COSTA, 2013).

A terceira parte de destaque para a presente pesquisa é a parte interessada: cidadão- usuário e sociedade. Embora Batista (2012) ressalte a importância para a organização de gerenciar o conhecimento a respeito do cidadão-usuário com foco nas expectativas sobre os serviços, não há a elaboração de um feedback sobre o cumprimento de tais expectativas. Assim, entende-se que há a proposta de uma perspectiva transacional com o cidadão e não relacional. Propõe-se que a perspectiva relacional esteja presente, ao menos em duas circunstâncias: no viabilizador da tecnologia, por meio da concepção da *Web 2.0* e, por conseguinte do *e-gov 2.0* e no componente cidadão-usuário por meio do CiRM.

Salienta-se que as perspectivas, os objetivos e os construtos utilizados são diferentes. Contudo, por constituir referência tanto teórica quanto

de aplicação no contexto nacional, é necessário explicitar a construção do modelo de Batista (2012). Ressalta-se, porém, que uma das diferenças da proposta do presente estudo para o consolidado modelo de Batista (2012) é a presença de uma seta dupla no processo, ou seja, o retorno do cidadão-usuário e sociedade para a Gestão Pública. Outra diferença consiste em identificar o conhecimento e as demandas do cidadão-usuário e da sociedade por meio da esfera pública no intuito de viabilizar, por meio da Comunicação Pública, por exemplo, um relacionamento genuíno entre a Gestão Pública e a População.

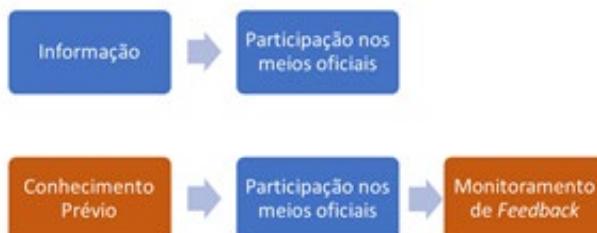
## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ensaio apresenta o potencial da Comunicação Pública como incentivadora à participação direta e indireta da população bem como cogestora de informação para a alta gestão pública no processo decisório. Há uma lacuna de pesquisa a respeito do papel da Comunicação Pública em relação ao Governo Eletrônico, e-participação e na gestão pública. Estudos empíricos e pesquisas teóricas sobre o tema favorecem tanto o espaço da Comunicação Pública nos campos da Gestão e da Comunicação quanto as melhores práticas com mensuração de resultados em pesquisas acadêmicas.

Entende-se que a participação vem de uma motivação interna ou externa e que a Comunicação Pública pode exercer papel estratégico utilizando interface com a Gestão da Informação tanto em termos acadêmicos quanto no fazer cotidiano.

Dessa forma, são apresentados possíveis fluxos de participação direta e indireta por parte da população e ações possíveis da Comunicação (Figura 2).

Figura 2 - Fluxo de participação direta



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

A primeira figura representa o possível fluxo sem participação da Comunicação. Detentora de informação prévia a respeito de determinado assunto, a população pode participar direta nos meios oficiais. Tal informação pode ser oriunda de diversas fontes e inclusive constituir *fake news*. Outra possibilidade ocorre quando a população e detentora de conhecimento prévio acerca do *modus operandi* da participação e além de participar monitora se houve ou não o *feedback* a respeito da solicitação. Participantes do controle social são exemplos dessa segunda percepção de possível fluxo.

Em relação à participação indireta, há também, a princípio, dois possíveis fluxos representados na Figura 3. A primeira figura representa possível fluxo sem participação da Comunicação. O fluxo de 4 fases é iniciado com a motivação que leva a uma postagem em mídia social. Há a participação de pessoas da rede do cidadão e cidadã sem a participação oficial e pode haver mais divulgação sobre o tema, sendo a informação verdadeira ou não. Uma outra possibilidade é a postagem ter uma resposta oficial, com divulgação de informação oficial, acompanhamento da demanda e o consequente reporte pela comunicação à alta gestão que dará um *feedback* direto ou indireto por meio de comunicado (direto) ou da alteração ou manutenção da ação (indireto).

Figura 3 - Fluxos de Participação Indireta



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Percebe-se sobre as questões levantadas na introdução deste ensaio “A Comunicação Pública possui papel estratégico para a Gestão?” e “Há relação entre Comunicação Pública e participação social?” que as respostas podem ser positivas, ou seja, a comunicação pode possuir papel estratégico para a Gestão bem como pode haver relação entre a Comunicação Pública e a participação

social. Ressalta-se que o “pode haver” refere-se à percepção da organização a respeito do papel da Comunicação. Se vista de modo estratégico e próximo aos conceitos de democracia, a Comunicação Pública não só pode como deve exercer papel estratégico para a Gestão bem como promover a participação coletiva seja direta ou indiretamente, *online* ou *offline*.

A Comunicação Pública, no contexto da e-democracia e da *Web 2.0*, ultrapassa a função publicista-informacional sem, contudo, desconsiderar a importância da produção de informação – ainda mais no momento de desinformação, pós-verdade e produção em grande escala de *fake news*. A Comunicação Pública possui missão de indutora e até gestora no relacionamento entre a Gestão Pública e o coletivo-social. Tal missão fortalece, intrinsecamente, a democracia e suas formas de expressão: direta, indireta, eletrônica, entre outras.

O relacionamento legítimo entre a Gestão Pública e a População favorece a consolidação de Comunicação Pública e Governamental de mão-dupla em que a confiança é estabelecida ou amadurecida. Uma das formas de promover esse fortalecimento é apropriar-se de ferramentas e estratégias que “ouçam” as cidadãs e os cidadãos em larga escala e em tempo real. Um processo de escuta do coletivo-social e não uma ação policial, contrária à Teoria Ator-Rede, focada nos indivíduos. Com essa escuta, pode-se maximizar tanto o papel estratégico da Comunicação Pública frente à Gestão Pública quanto aumentar a qualidade das ações e políticas públicas.

O papel da Comunicação Pública e Governamental decorre da escolha dos gestores estratégicos e funcionais que podem se apropriar dos modelos de Governo Eletrônico bem como determinar o nível de participação desejado. A percepção da utilização de espaços da *Web 2.0*, como as mídias sociais, em uma perspectiva de informação unidirecional da *Web 1.0* gera o que Reddick e Norris (2013) denominaram *Web 1.5*. Heringer, Carvalho e Leite (2019) verificaram essa realidade ao analisarem a página do Facebook da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. Bonsón, Royo e Ratkai (2017) também verificaram desperdício de potencial das mídias no que diz respeito ao engajamento do cidadão. Para além do engajamento, Bonsón, Royo e Ratkai (2015) e Heringer, Carvalho e Leite (2019) afirmam que as mídias sociais oferecem oportunidade para interação direta com o público e proporcionam um canal inovador de participação, disseminação de in-

formação e educação. O papel da Comunicação Pública e Governamental é fundamental para a execução da proposta dos autores.

Pesquisas sobre o tema para verificar a ocorrência ou não de tais fluxos trarão enriquecimento para o campo da Comunicação Pública bem como para a prática. Estudos sobre o papel da Comunicação Pública enquanto indutora e gestora de relacionamento com a População – seja por meio da participação *online* ou *offline* – fortalecem o campo de estudo e proporcionam visão da Comunicação Pública e Governamental. A análise da participação ou não de profissionais de comunicação em processos decisórios é outra ação que potencializa tanto a prática quanto a teoria no campo da comunicação organizacional.

## REFERÊNCIAS

- ALENCAR, J. A. de *et al.* Os Efeitos do Marketing de Mídia Social na Popularidade dos Posts no Facebook. In: Encontro da ANPAD, 39., 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Maringá: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2015.
- AMARO, R.; SILVA, W. B. da. Reflexão Teórica-Cultura Digital e Aprendizagem Colaborativa. In: III Congresso Internacional TIC e Educação, 3., 2014, Lisboa. **Anais...** Lisboa: Universidade de Lisboa, 2014.
- BATISTA, F. F. **Modelo de gestão do conhecimento para a Gestão Pública brasileira:** como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/754>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- BATISTA, F. F.; COSTA, V. da S. Alinhando o modelo, o método de implementação e a prática de gestão do conhecimento (GC): o caso do Repositório do Conhecimento do Instituto de Pesquisa Econômica APLICADA (RCIpea). **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 1, p. 59-76, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v64i1.115>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- BATISTA, F. P. S. **Gestão de marcas por meio das redes sociais:** um estudo sobre a utilização do facebook. 159 f. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade,

Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.12.2011-172523>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BONSÓN, E. *et al.* Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 2, p. 123-132, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2011.10.001>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BONSÓN, E.; ROYO, S.; RATKAI, M. Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 1, p. 52-62, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.11.001>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BONSÓN, E.; ROYO, S.; RATKAI, M. Facebook practices in Western European municipalities: An empirical analysis of activity and citizens' engagement. **Administration & Society**, v. 49, n. 3, p. 320-347, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0095399714544945>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BOYD, D. M.; ELLISON, N. B. Social network sites: Definition, history, and scholarship. **Journal of Computer-Mediated Communication**, v. 13, n. 1, p. 210-230, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1083-6101.2007.00393.x>. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 1-33.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm). Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA:** Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF. Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2008/2009. Brasília: MP/SEGES, 2008.

BROWNSTEIN, J. S. *et al.* Digital disease detection - harnessing the Web for public health surveillance. **New England Journal of Medicine**, v. 360, n. 21, p. 2153-2157, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1056/NEJMp0900702>. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRYER, T. A.; ZAVATTARO, S. M. Social media and public administration: Theoretical dimensions and introduction to the symposium. **Administrative Theory & Praxis**, v. 33, n. 3, p. 325-340, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806330301>. Acesso em: 01 jun. 2021.

CASTELLS, M. **Redes de indignação e esperança:** movimentos sociais na era da internet. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CHADWICK, A.; MAY, C. Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: “e-Government” in the United States, Britain, and the European Union. **Governance**, v. 16, n. 2, p. 271-300, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1468-0491.00216>. Acesso em: 01 jun. 2021.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento:** como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. Trad. Eliana Rocha. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003.

CHUN, S. A.; REYES, L. F. L. Social media in government. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 4, p. 441-445, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.07.003>. Acesso em: 20 jan. 2021.

CUNHA, M. A. V. C. da; COELHO, T. R.; POZZEBON, M. Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **Revista de Administração de Empresas**, v. 54, n. 3, p. 296-308, 2014.

Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-759020140305>. Acesso em: 01 jun. 2021.

CUNHA, M. A. V. C. da; MIRANDA, P. R. de M. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. **Organizações & Sociedade**, v. 20, n. 66, p. 543-566, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302013000300010>. Acesso em: 01 jun. 2021.

CURRAN, T.; SINGH, R. E-democracy as the future face of democracy: a case study of the 2011 Irish elections. **European View**, v. 10, n. 1, p. 25-31, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s12290-011-0154-6>. Acesso em: 01 jun. 2021.

DI MAIO, A. **Government 2.0**: A gartner definition. Stamford: Gartner, 2009. Disponível em: [https://blogs.gartner.com/andrea\\_dimaio/2009/11/13/government-2-0-a-gartner-definition/](https://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2009/11/13/government-2-0-a-gartner-definition/). Acesso em: 01 jun. 2021.

FIALHO, J. M. R. Análise de redes sociais: princípios, linguagem e estratégias de ação na gestão do conhecimento. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 4, n. especial, p. 9-26, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/pgc/article/view/20881>. Acesso em: 01 jun. 2021.

FRANÇA, V. V. Paradigmas da comunicação: conhecer o quê? **C-Legenda**, n. 5, p. 1-19, 2001. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/ciberlegenda/article/view/36784>. Acesso em: 01 jun. 2021.

FREITAS, J. L. DE; MORON, M. A. M.; RAVAZOLO, R. F. O Gabinete Digital do Estado do Rio Grande do Sul: uma Análise por meio da Lente da Teoria da Ação Comunicativa. In: Encontro da ANPAD, 39., 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Maringá: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2015.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras - Estudos Midiáticos**, v. 7, n. 3, p. 214-222, 2005. Disponível em: <http://www.revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394>. Acesso em: 01 jun. 2021.

GUNAWONG, P. Open Government and social media: A focus on transparency. **Social Science Computer Review**, v. 33, n. 5, p. 587-598, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0894439314560685>. Acesso em: 01 jun. 2021.

HELBIG, N.; GIL-GARCÍA, J. R.; FERRO, E. Understanding the complexity of electronic government: Implications from the digital divide literature. **Government Information Quarterly**, v. 26, n. 1, p. 89-97, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2008.05.004>. Acesso em: 01 jun. 2021.

HERINGER, L. P.; CARVALHO, R. B. de; LEITE, R. S. Governo eletrônico e o uso de redes sociais na comunicação com os usuários do Sistema Único De Saúde (SUS): estudo de caso do Facebook da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. **RAHIS-Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde**, v. 16, n. 2, p. 52-68, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21450/rahis.v16i2.5816>. Acesso em: 01 jun. 2021.

KOH, H. C.; TAN, G. Data mining applications in healthcare. **Journal of Healthcare Information Management**, v. 19, n. 2, p. 64-72, 2005.

MACINTOSH, A. Characterizing e-participation in policy-making. In: 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, 37., 2004, Big Island. **Anais...** Big Island: IEEE, 2004.

MACINTOSH, A.; WHYTE, A. Towards an evaluation framework for eParticipation. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 2, n. 1, p. 16-30, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/17506160810862928>. Acesso em: 01 jun. 2021.

MUSTAFA KAMAL, M. An analysis of e-Participation research: moving from theoretical to pragmatic viewpoint. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 3, n. 4, p. 340-354, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/17506160910997865>. Acesso em: 01 jun. 2021.

ORWELL, G. 1984. Trad. Heloisa Jahn e Alexandre Hubner. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

REDDICK, C. G. Citizen interaction and e-government: Evidence for the managerial, consultative, and participatory models. **Transforming**

**Government: People, Process and Policy**, v. 5, n. 2, p. 167-184, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/1750616111131195>. Acesso em: 01 jun. 2021.

REDDICK, C. G.; NORRIS, D. F. Social media adoption at the American grass roots: Web 2.0 or 1.5?. **Government Information Quarterly**, v. 30, n. 4, p. 498-507, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.05.011>. Acesso em: 01 jun. 2021.

SOARES, F. R.; MONTEIRO, P. R. R. Marketing digital e marketing de relacionamento: interação e engajamento como determinantes do crescimento de páginas do Facebook. **Navus - Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 5, n. 3, p. 42-59, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.22279/navus.2015.v5n3.p42-59.228>. Acesso em: 01 jun. 2021.

SULTAN, N. Knowledge management in the age of cloud computing and Web 2.0: Experiencing the power of disruptive innovations. **International Journal of Information Management**, v. 33, n. 1, p. 160-165, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2012.08.006>. Acesso em: 01 jun. 2021.

VIGODA, E. From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. **Public Administration Review**, v. 62, n. 5, p. 527-540, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00235>. Acesso em: 01 jun. 2021.

# A concepção epistemológica de comunicação na educomunicação<sup>1</sup>

La concepción epistemológica de la  
comunicación en educomunicación

1 Uma primeira versão deste artigo foi publicada nos anais do XV Seminário Internacional de Mídia, Cultura, Cidadania e Informação (Semic). Todas as versões possuem o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG).

João Djane Assunção da Silva<sup>2</sup>  
Ricardo Pavan<sup>3</sup>

## RESUMO

O artigo apresenta uma reflexão sobre qual a concepção epistemológica de comunicação que temos ao falar em educomunicação. Aborda o conceito de “ecossistema comunicativo” – na perspectiva de Jesús Martín-Barbero – que numa proposta de avanço da ideia do autor, com base em Ismar Soares, dá subsídios teórico-práticos para pensar um “ecossistema educomunicativo”. A educomunicação privilegia uma concepção de comunicação horizontalizada e permeada por redes de afeto e colaboração que não são obtidas pelo uso puramente instrumental das tecnologias. A comunicação, nesse aspecto, assume um caráter emancipatório para o fortalecimento da cidadania.

## PALAVRAS-CHAVE

Comunicação na Educação. Ecossistema Comunicativo. Educomunicação. Comunicação Pública.

- 
- 2 Doutorando em Comunicação pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Goiás (UFG). Membro da Rede Educomunicadores do Nordeste (EducomNE) e Sócio da Associação Brasileira de Pesquisadores e Profissionais em Educomunicação (ABPEducom). Brasil. E-mail: joao.djane@gmail.com
- 3 Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Jornalista e docente do Curso de Jornalismo e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Goiás (UFG). Brasil. E-mail: pavan.ufg@gmail.com

## RESUMEN

El artículo presenta una reflexión sobre qué concepción epistemológica de la comunicación tenemos cuando hablamos de educomunicación. Aborda el concepto de “ecosistema comunicativo” – desde la perspectiva de Jesús Martín-Barbero – que en una propuesta de avance de la idea del autor, basada en Ismar Soares, da subsidios teórico-prácticos para pensar en un “ecosistema educomunicativo”. La educomunicación favorece una concepción de la comunicación horizontal e impregnada de redes de afecto y colaboración que no se obtienen con el uso puramente instrumental de la tecnología. La comunicación, en este aspecto, asume un carácter emancipador para el fortalecimiento de la ciudadanía.

## PALABRAS-CLAVE

La Comunicación en la Educación. Ecosistema Comunicativo. Educomunicación. Comunicación Pública.

## INTRODUÇÃO

Os espaços educativos são privilegiados quanto ao cultivo da diversidade e pluralidade de valores socioculturais, pois propiciam a criação e o debate de múltiplas relações interpessoais (étnico-raciais, de classe, de sexualidade, de gênero, de religião, etc.). Em contrapartida, a comunicação ainda é majoritariamente empregada nestes espaços, especialmente os formais, numa perspectiva funcionalista que renuncia ao seu caráter como modo de inserção simbólica no mundo e forma de sobrevivência na sociedade cada dia mais midiática.

Por esta razão, os espaços educativos e os sujeitos que neles atuam são recorrentemente tensionados acerca de ser ou não capazes de ultrapassar a visão instrumental da comunicação. Não é difícil observar isso. Basta uma rápida passada pelos “Planos Nacionais de Educação do Brasil para notar como a questão da Comunicação está reduzida aos seus aspectos instrumentais e acessórios à Educação, mesmo diante de uma realidade sociocultural contemporânea que vai contra esta perspectiva” (SILVA, 2016, p. 66).

Tal contexto é fruto do percurso histórico da educação brasileira, que, no geral, tem priorizado tendências pedagógicas de cunho liberal, isto é, onde predomina-se a figura do educador como transmissor de conhecimentos e reproduutor de tecnicismos, situações que tendem a afastar

os educandos da realidade social que os rodeia (LIBÂNEO, 2014). Isso sem aprofundar na ascensão, nesses últimos cinco anos, de movimentos extremo-conservadores de caráter reacionário que tem reivindicado uma série de retrocessos em torno de pautas como “escola sem partido”, militarização das escolas públicas, *homeschooling* (ensino domiciliar), luta contra a falácia que chamam de “ideologia de gênero”, entre outras.

A visão instrumental da comunicação, a qual nos referimos, culmina em duas dimensões principais: 1) posicionamento do processo comunicativo como sendo somente o uso das tecnologias da informação e comunicação (analógicas ou digitais) como recursos técnicos para ampliar o acesso a formas de comunicação e informação, encurtando distâncias métricas e temporais; 2) compreensão limitada da comunicação como movimento de transferência de conhecimentos entre polos, de um lado o do emissor/educador – centro do processo educativo – e do outro o do receptor/educando – sujeito passivo –. “Eis aí a concepção ‘bancária’ da educação, em que a única margem de ação que se oferece aos educandos é a de receberem os depósitos, guardá-los e arquivá-los” (FREIRE, 2013, p. 59).

Realizada esta introdução conceitual e fazendo uso do procedimento metodológico de pesquisa bibliográfica de documentação indireta (MARCONI; LAKATOS, 2003), objetivamos refletir sobre qual a concepção epistemológica de comunicação que temos ao falar em educomunicação. Há nessa tarefa o desafio de pensar os estudos acerca da comunicação na educação para além da recepção e leitura crítica das mídias. Buscamos entender o processo comunicativo como o cerne para uma convivência harmônica dos sujeitos da educação (os educadores e os educandos), que ao exercerem o seu direito a opinião e expressão, participam do debate público e contribuem para uma comunicação mais crítica e democrática.

Para isso, em um primeiro momento, passamos rapidamente pela ideia de comunicação na educação na perspectiva de algumas abordagens, sintetizando-as em três protocolos propostos por Soares (2014): o Moral, o Cultural e o Mediático (educomunicativo). Em um segundo momento, abordamos o “ecossistema comunicativo” – conceito desenvolvido por Martín-Barbero (2000; 2014) – que numa proposta de avanço da ideia do autor, com base em Soares (2011), buscamos, em um terceiro momento, delinear as características de um “ecossistema educomunicativo”.

Com raízes herdadas das lutas por democracia dos movimentos sociais latino-americanos, em um contexto de mudança de análise da comunicação do eixo dos efeitos para o da recepção, a educomunicação surge como um paradigma que busca utilizar a comunicação para qualificar processos de ensino e de aprendizagem, fomentando a autonomia, a criatividade e a criticidade.

## A COMUNICAÇÃO NA EDUCAÇÃO – ABORDAGENS

Primeiramente, precisamos considerar que existe uma diversidade de abordagens para caracterizar ações teórico-práticas localizadas na interface comunicação/educação. A título de exemplificação, podemos elencar algumas das principais, segundo levantamento de Citelli, Soares e Lopes:

Encontramos na tradição anglo-saxônica nomeadores como *media literacy*, *media education*, *digital literacy in education* e *education in media literacy*; na França, *compérence médiatique* e *éducation aux medias*; na Itália, *educazione ai media*; na América espanhola e Espanha, *educación en medios* e *educación para la comunicación*; e no Brasil: *educomídia*, *pedagogia da comunicação*, *educação midiática*, *comunicação e educação*, *literacia digital* e *educomunicação* (CITELLI; SOARES; LOPES, 2019, p. 13).

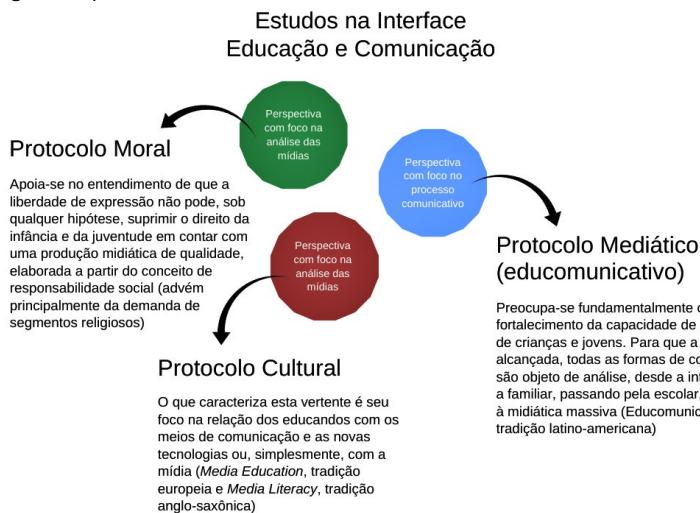
A maioria dessas abordagens estão centradas em perspectivas que privilegiam a educação para a recepção e leitura crítica dos meios de comunicação e seus produtos midiáticos. No entanto, distinguindo-se das demais (no sentido de complementar), a educomunicação, descrita com especificidade no nosso estudo, embora abarque questões voltadas para a recepção e leitura crítica, vai focar mais nos processos de comunicação do que nas mídias. Dito de outro modo, a educomunicação é um paradigma que vai privilegiar as relações comunicativas em sua abrangência, superando o seu viés instrumental e pondo a comunicação como fundamento para buscar a autonomia dos sujeitos da educação, apesar das mídias e em contextos de ataque ao direito à liberdade de opinião e expressão ou ameaça à democracia, contrária às mídias.<sup>4</sup>

4 Um exemplo de ameaça à ordem democrática se encontra em mídias de alcance mundial como Facebook e Instagram que possuem algoritmos que recomendam a seus usuários conteúdo antivacina, antissemita, QAnon, entre outros; quem aponta isso é o relatório sobre os aproveitadores da pandemia realizado pela organização não governamental Center for Countering Digital Hate (Centro de Combate ao Ódio Digital) (CCDH, 2021).

A predita abrangência de abordagens acerca das complexas relações entre comunicação e educação deu vazão para o surgimento de uma polissemia teórica que normalmente causa uma grande confusão em pesquisadores iniciantes. Por esse motivo entendemos ser necessário delimitar conceitualmente algumas das perspectivas que fundamentam as principais abordagens, para então dar prosseguimento a nossa argumentação.

Tomamos como referencial três protocolos sistematizados por Soares (2014) como conceitos básicos que garantem identidade e localizam as principais perspectivas no debate intelectual acerca do tema. Os protocolos são o Moral, o Cultural e o Mediático (educomunicativo) e estão representados imageticamente na Figura 01, a seguir:

Figura 01: protocolos Moral, Cultural e Mediático (educomunicativo)



**Fonte:** Elaborado pelos autores com base em Soares (2014, p. 17-18).

O protocolo Moral advém principalmente das demandas dos segmentos religiosos, no sentido de que a liberdade de opinião e expressão nos meios de comunicação não pode extrapolar determinados valores morais e influenciar crianças e jovens. Essa vertente remonta à teoria dos efeitos, “isto é, pela prevalência do emissor sobre o receptor (os poderosos meios de comunicação dirigiam o imaginário de uma audiência passiva)” (SOARES,

2014, p. 19-20). Remonta também às reminiscências dos estudos críticos da Escola de Frankfurt que condicionavam os meios de comunicação a serviço da indústria cultural. Desta forma, tem-se como objetivo concentrar as ações em atividades educativas para combater o “poder ideológico” dos conteúdos midiáticos.

Isto levou ao que expõe Signates:

Ao longo de décadas, vicejaram – e vicejam ainda – no interior das salas de aula, a constante e recorrente condenação das práticas comunicacionais de recepção das mídias, sob o largo guarda-chuva de noções fáceis como manipulação, emburrecimento, indústria cultural, consumismo, poder da mídia etc. O discurso pedagógico desaba no simplismo e, além de conferir poderes extremos para os sistemas de mídia, termina por revelar uma admissão inconfessa da presumida impotência da escola para efetuar esse enfrentamento (SIGNATES, 2013, p. 4).

O protocolo Cultural comprehende que os meios de comunicação são parte fundamental da cultura contemporânea. Desse modo, sua relação com os sujeitos da educação deve ser investigada. Abarca experiências inspiradas na tradição europeia (aqui generalizada sob a abordagem da *media education*) e na tradição anglo-saxônica (aqui generalizada sob a abordagem da *media literacy*) (SOARES, 2014).

Nessa direção, podemos dizer que no protocolo Cultural se admite que a mídia é uma instância de socialização tão influente quanto a família e a escola, sendo imperativo que:

Refletir sobre as mídias a partir do ponto de vista da educação é admiti-las enquanto produtoras de cultura. E também admitir que a cultura das mídias, suas técnicas e conteúdos veiculados pelos programas de TV, pelas músicas que tocam no rádio ou mensagens da internet, nas suas mais variadas formas, ajudam-nos, juntamente com valores produzidos e reconhecidos pela família, pela escola e pelo trabalho, a nos constituir enquanto sujeitos, indivíduos e cidadãos, com personalidade, vontade e subjetividade distintas (SETTON, 2011, p. 13).

As instâncias de socialização tradicionais, em especial a escola, passaram a competir valores simbólicos com a cultura midiática e isso porque

os alunos que a frequentam têm acesso a um universo de saberes que muitas vezes sequer dialogam com o conteúdo que veem na sala de aula. A questão, portanto, “está centrada em um choque de culturas que é preciso harmonizar: a cultura da sociedade como um todo, a cultura que os alunos trazem versus a cultura que predomina na Escola de que os professores são porta-vozes” (BACCEGA, 2002, p. 9).

O protocolo Mediático (educomunicativo), pelo qual demonstramos maior interesse, tem como principal inspiração as experiências envolvidas nos estudos dos processos de comunicação, educação e cultura a partir das práticas sociais populares latino-americanas, sob a abordagem da educomunicação. O termo “mediático” traz o aporte referencial da Teoria das Mediações Culturais de Jesús Martín-Barbero “que assegura que todos estamos inseridos nos diferentes ecossistemas comunicativos que nos envolve, transitando entre as funções de emissores e de receptores de comunicação” (SOARES, 2014, p. 18).

A concepção de ecossistema comunicativo de Martín-Barbero (2000; 2014) é um dos pilares fundamentais para a construção teórico-prática do paradigma da educomunicação, no sentido de um pensamento legitimamente latino-americano que contribua com o avanço das relações comunicacionais nos ambientes educativos, em especial do escolar.

O autor assume a existência de um entorno social que influencia o processo de comunicação, que nos envolve e é pensado a partir dos desafios culturais de convivência com as tecnologias. Sua influência se dá numa crítica à ausência de políticas culturais e comunicativas na educação que poderiam melhorar os sistemas educativos se, ao invés de focar nos efeitos ideológicos e morais das mídias, investissem forças no ecossistema comunicativo, isto é, na complexa rede de saberes e mediações capazes de modificar as práticas educacionais a partir da criatividade cultural e desenvolvimento contínuo do conhecimento científico e da inovação tecnológica (MARTÍN-BARBERO, 2014).

Segundo define o autor, o ecossistema comunicativo:

[...] configura a sociedade ao mesmo tempo como modelo e trama de interações, conformada pelo conjunto de linguagens, escrituras, representações e narrativas que alteram a percepção das relações entre o tempo do ócio e o trabalho, entre o espaço privado e o

público, penetrando de forma não mais pontual – pela imediata exposição ao meio ou pelo contato com ele –, mas transversal, a vida cotidiana, o horizonte de seus saberes, gírias e rotinas (MARTÍN-BARBERO, 2014, p. 55).

O que Martín-Barbero (2002) propõe é que os sistemas educacionais se apoderem da comunicação como estratégia de intervenção no espaço público, alinhada aos interesses públicos, para que a educação viabilize a formação de cidadãos capazes de ler o mundo. Essa educação deve prospectar uma mentalidade ativa, crítica e criativa nos jovens para que saiam da zona de conforto e intervenham na realidade. Uma “educação que renova a cultura política para que a sociedade não procure salvadores, mas gere socialidades para coexistir, para concordar, para respeitar as regras do jogo cidadão, desde as regras do trâfego até as regras do pagamento de impostos”<sup>5</sup> (MARTÍN-BARBERO, 2002, p. 344, tradução nossa).

Importante ressaltar que não pretendemos nos aprofundar nos eixos e desdobramentos sobre a Teoria das Mediações Culturais de Martín-Barbero, tampouco adentrar em críticas acerca da amplitude conceitual direcionada ao termo “mediação”. Interessa-nos apenas a ideia central de pensar a comunicação a partir dos “lugares dos quais provêm as construções que delimitam e configuram a materialidade social e a expressividade cultural” das mídias (MARTÍN-BARBERO, 2008, p. 294), que na interface com questões inerentes à educação, leva-nos à ideia do ecossistema comunicativo.

## O ECOSISTEMA COMUNICATIVO

Em uma definição básica para os estudos em Ciências Biológicas, um ecossistema é formado pelo conjunto de interações entre os componentes bióticos (comunidades de seres vivos), adicionando a estes os componentes abióticos (desprovidos de vida) que atuam sobre o meio ambiente. Transpondo esta definição para o campo da Comunicação, Pierre Lévy (1993) apresenta a “ecologia cognitiva” para refletir acerca do estudo e das dimensões técnicas e sociais da cognição. Estas dimensões se formam por

5 “educación que renueve la cultura política para que la sociedad no busque salvadores sino que genere socialidades para convivir, concertar, respetar las reglas del juego ciudadano, desde las de tráfico hasta las del pago de impuestos” (no original).

meio de complexas redes cognitivas de interação entre atores humanos e o ambiente informacional.

A discussão é apoderada por Martín-Barbero (2000; 2014), que acrescentando o conceito de “entorno” do filósofo basco Javier Echeverría (1999), fala na existência de um ecossistema comunicativo que relaciona a complexidade da vida social cotidiana com os processos de ensino e aprendizagem. Em entrevista concedida à Mariluce Moura, no ano de 2019, Martín-Barbero fala sobre isso:

Javier Echeverría, em *El tercer entorno*, um de seus livros mais importantes, afirma que o ser humano habitou durante milhares de séculos um entorno natural. A partir desse entorno natural foi conseguindo sobreviver e passar de nômade a sedentário, semeiar etc. Depois de centenas ou milhares de séculos, criou a cidade. E a cidade, desde suas formas mais primitivas, é o lugar das instituições políticas e culturais. Esse é o segundo entorno, o entorno urbano ligado às instituições da família, do trabalho, das religiões, da política. Todas as instituições estão nesse entorno tão importante quanto o entorno natural. Hoje estamos assistindo à formação, à emergência, de um novo entorno que se chama tecnocomunicativo (MARTÍN-BARBERO, 2009, p. 15).

O autor quer dizer que a sociedade moderna passa por um deslocamento do saber pelas tecnologias, que ao transformar o status cognitivo e institucional do conhecimento reorganiza um ecossistema, o comunicativo. Igualmente a um ecossistema natural, que é imprescindível para a enorme variedade de formas de vida desenvolvidas durante milhões de anos, o ecossistema comunicativo se torna fundamental para a constituição das formas de comunicação e circuitos culturais (MARTÍN-BARBERO, 2000).

Uma primeira materialização do ecossistema comunicativo pode ser fortemente percebida nas afinidades entre os sujeitos e as tecnologias comunicacionais, em especial os jovens, muito mais antenados às transformações das mídias. Uma segunda materialização se constitui na ampliação dos espaços de acesso à informação e ao conhecimento, na qual a família e a escola perdem parte do seu poder como principais instâncias de socialização do saber. Ao considerarmos estas duas formas desafiamos a educação a pensar transformações do ensino e da aprendizagem a partir (e pela) comunicação – das formas de se comunicar aproveitando da maior empatia cognitiva e expressiva dos jovens com as tecnologias (MARTÍN-BARBERO, 2000).

Desse modo, pensar os ecossistemas comunicativos a partir da educação não significa apenas falar sobre o uso instrumental das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), ou mais recentemente das Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação (TDICs), mas também do conjunto de linguagens, significados culturais e narrações que atuam diretamente no cotidiano dos sujeitos e do seu entorno comunicacional, tão caro às principais tendências pedagógicas de cunho progressista<sup>6</sup>.

Partindo da proposta do ecossistema comunicativo para pensar as dinâmicas na interface comunicação/educação, Soares (2011, p. 44) utiliza a ideia de Martín-Barbero como uma figura de linguagem para “nomear um ideal de relações, construído coletivamente em dado espaço, em decorrência de uma decisão estratégica de favorecer o diálogo social, levando em conta, inclusive, as potencialidades dos meios de comunicação e de suas tecnologias”.

Esse entendimento vai ser pilar basal para o surgimento da educomunicação como campo de interface para discutir a influência dos processos de comunicação nos distintos ambientes da prática educativa, visando a garantia do direito universal à opinião e à expressão.

## O ECOSISTEMA EDUCOMUNICATIVO

A concepção de ecossistema comunicativo vai ser bem utilizada para fundamentar os estudos latino-americanos em torno da interface comunicação/educação dando origem ao campo teórico-prático da educomunicação. Esse é um paradigma que amplia e complementa perspectivas adotadas pelas abordagens mais focadas nos estudos de recepção e leitura crítica das mídias.

Soares explica que a educomunicação surge em um contexto de debate sobre comunicação na educação:

Diferentemente do que ocorreu em outros continentes, o maior volume da prática deu-se, na América Latina, no contexto denominado “educação popular”, “comunicação alternativa”, “comunicação popular e alternativa”, com a adoção de uma perspectiva dialética. No caso, o que as ações e cursos das entidades envolvidas com o tema pretendiam discutir não era exatamente o impacto das

6 Ver Libâneo (2014).

mensagens sobre suas audiências, mas a relação que os receptores estabeleciam com os meios de comunicação, ou, em outras palavras, o modo como as audiências reagiam e se articulavam ao receber e ressignificar os conteúdos midiáticos (SOARES, 2011, p. 34).

Indo além do exposto, superando a tradição europeia e a anglo-saxônica, a abordagem da educomunicação vai focar mais nos processos de comunicação do que no fenômeno midiático na educação. Além do aporte teórico do ecossistema comunicativo de Martín-Barbero, a versão latino-americana vai se fundamentar principalmente em dois pioneiros: Paulo Freire (teoria educacional centrada na comunicação dialógica e participativa) e Mario Kaplún (uso crítico-reflexivo das mídias na comunicação e educação popular).

Por meio de pesquisas realizadas entre os anos de 1997 a 1999<sup>7</sup>, por diversos estudiosos latino-americanos da Comunicação e da Educação, foi possível sistematizar referencial teórico-prático para mostrar que desta inter-relação emergia um novo e interdisciplinar campo de intervenção social: a educomunicação, que segundo Soares se refere ao:

[...] conjunto das ações inerentes ao planejamento, implementação e avaliação de processos, programas e produtos destinados a criar e a fortalecer ecossistemas comunicativos em espaços educativos presenciais ou virtuais, assim como a melhorar o coeficiente comunicativo das ações educativas incluindo as relacionadas ao uso dos recursos da informação no processo de aprendizagem (SOARES, 2002, p. 24).

Observemos que Soares (2002) fala em “criar” e “fortalecer” ecossistemas comunicativos que podem estar na educação formal e educação não-formal ou nas expressões da arte e da cultura que cotidianamente travam lutas simbólicas no mundo da educação e nos diversos grupos e coletivos sociais (SOARES, 2017). Desse modo, as práticas educomunicativas podem ser pensadas:

7 “Entre 1997 e 1999, o Núcleo de Comunicação e Educação da USP realizou uma pesquisa, com fomento da FAPESP, junto a 176 especialistas de 12 países da América Latina, identificando a vigência de uma prática mais abrangente no seio da sociedade civil, que tomava a comunicação como eixo transversal das atividades de transformação social. Passou, então, o NCE/USP a ressemantizar o termo *educomunicação* para designar o conjunto destas ações que produzem o efeito de articular sujeitos sociais no espaço da interface comunicação/educação” (SOARES, 2011, p. 11).

1. para criar espaços propícios para relações de comunicação e educação de forma horizontal, no significado mais freiriano da palavra ( dialógica, afetiva e colaborativa) e canais e tecnologias de comunicação entre sujeitos. A comunicação entre pessoas é o foco, atuando como modo de inserção simbólica dos sujeitos da educação no mundo, fornecendo-lhes condições para sobreviver na sociedade da informação (CASTELLS, 1997). As mídias e seu uso crítico-reflexivo são recursos para ampliar e facilitar o processo comunicativo;
2. para fortalecer ecossistemas comunicativos já existentes, ou seja, espaços onde a discussão entre comunicação e educação já acontece, porém, encontra-se presa a uma visão instrumental e fragmentada por saberes hierarquizados e diálogo verticalizado, isto é, há sujeitos que possuem maior liberdade de opinião e expressão que outros. Neste caso, a prática educomunicativa atua no sentido de rever as relações comunicativas para recriar um ambiente aberto à ação coletiva, participativa e democrática.

A educomunicação, então, busca desenvolver ações em que os sujeitos da educação, reconhecidos como atores sociais empoderados, mantenham uma rede de relações grupais, no intuito de produzir e utilizar a comunicação a favor de uma melhor qualidade do ensino e da aprendizagem em múltiplos ambientes. Isto “implica em, por meio de ações educativas, conscientizar as comunidades sobre o poder da articulação comunitária na sociedade e o papel da comunicação e do diálogo na construção de conhecimentos e na conquista de melhores condições de vida” (ALMEIDA, 2016, p. 6). O convívio democrático não vai depender do tipo de tecnologia comunicacional utilizada nestas relações, mas do processo comunicativo em si.

Nessa direção, conforme Sartori (2021), um ecossistema comunicativo avança para um educomunicativo quando comunicação e educação caminham juntas em prol de um ensino e de uma aprendizagem em rede, dinâmica e pautada por relações interpessoais democráticas. A comunicação, portanto, assume um caráter emancipatório para o fortalecimento da cidadania, atuando a partir de diferentes vertentes, desde a comunicação popular até as políticas de comunicação pública.

No que diz respeito especificamente a comunicação pública, estamos nos referindo a um tipo de comunicação que preza pelo direito de o cidadão informar e de ser informado, ou seja, que possa “expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse e a perspectiva de participar ativamente, de obter orientação, educação e diálogo” (DUARTE, 2007, p. 64).

Oliveira e Matos afirmam que a relação da comunicação pública é intrínseca à educação:

[...] desde que a cultura educacional seja voltada ao desenvolvimento de um conjunto de habilidades cidadãs, que inclua a participação, a liberdade de expressão, as trocas argumentativas, o diálogo, o debate, inerentes ao processo comunicativo e democrático. Assim, seja na sala de aula, com a adoção de metodologias e didáticas coerentes com essa proposta por parte dos professores, seja em atividades de pesquisa, de extensão e outros espaços de convívio, a filosofia da comunicação pública acaba por enraizar-se ao projeto político pedagógico da instituição, quando seu propósito é formar o cidadão para atuar no contexto democrático (OLIVEIRA; MATOS, 2016, p. 7).

Tais pressupostos são alinhados ao paradigma da educomunicação quando entendemos que a comunicação pública deve ser plural, sendo a comunicação e a informação direitos que não podem ser reduzidos ao domínio de exclusivos grupos, tampouco à mercadoria ou espetáculo (FROTA; FERREIRA, 2009). Do mesmo modo, o ecossistema educomunicativo é o lugar em que se supera os interesses particulares e no qual o sentimento de identidade conecta os sujeitos por meio de processos comunicacionais compartilhados. São processos que não limitam o conceito de comunicação a uma simples troca de informações e buscam uma comunicação para a autonomia, que liberta, emancipa e transforma vidas.

Um exemplo de sucesso acerca de como opera a ação educomunicativa é o projeto Educom.rádio, que Soares resume da seguinte maneira:

Tornou-se clássico o exemplo do Educom.rádio, da Secretaria de Educação do Município de São Paulo: um projeto voltado a combater a violência nas escolas e incentivar uma prática de convivência cidadã, numa rede complexa de escolas, espalhadas pelo território de uma cidade da magnitude de São Paulo, mediante o planejamento e uso colaborativo dos recursos da informação (inicialmente o rádio,

depois o vídeo e a linguagem digital), articulando – em igualdade de condições e de forma plenamente democrática – professores, estudantes e membros da comunidade educativa, acabou criando raízes suficientes para manter a proposta no decorrer de sucessivas administrações públicas, comandadas por partidos adversários, todos reconhecendo as conquistas, que permitiram que, em 2010, a prática da produção midiática chegassem às crianças da educação infantil, com a criação de suas “emissoras de rádio” ou “miniestações de vídeo/TV”, totalmente conduzidas por crianças de 6 a 8 anos de idade (SOARES, 2014, p. 23).

Foram contempladas 455 escolas de Ensino Fundamental e as ações decorrentes de tal iniciativa deram sustentação para que em 2004 fosse promulgada a Lei Municipal n. 13.941/2004 que institui o Programa EDUCOM-Educomunicação pelas ondas do rádio, no Município de São Paulo (SÃO PAULO, 2004).

Para que projetos como esse ocorram, a educomunicação se constitui como campo de intervenção social, criando e fortalecendo ecossistemas comunicativos para que se tornem educomunicativos a partir da sistematização de sete áreas de intervenção,<sup>8</sup> aqui resumidas em conformidade com Soares (2011) e Almeida (2016):

1. Educação para a comunicação – que abarca diretamente questões ligadas à leitura crítica dos meios e processo de produção de conteúdos midiáticos (*media education, media literacy, etc.*). Objetiva empoderar os sujeitos para que ampliem sua consciência crítica sobre o poder dos meios de comunicação no seu cotidiano.
2. Gestão da comunicação – que diz respeito à articulação dos atores sociais para o planejamento, implementação e avaliação de planos, programas e projetos dialógicos de comunicação em diferentes ecossistemas comunicativos.
3. Mediação tecnológica na educação – que trata da apreensão e uso das TICs e TDICs nos ambientes educativos a partir da lógica

<sup>8</sup> Destacamos, assim como Almeida (2016, p. 5), “que não se emprega em educomunicação o conceito de intervenção no sentido de interdição, invasão, imposição ou interrupção, pelo contrário, o sentido é o da realização de atividades, da proposta de alternativas inovadoras, da mediação, da oferta de referências libertadoras, que usualmente, por diferentes motivos, não são vislumbradas pelos membros de uma comunidade”.

- educomunicativa, a fim de ampliar as formas de comunicação e informação.
4. Produção midiática – que preza pela elaboração de produtos comunicacionais com linguagens diversas para serem informativos, reflexivos e de intervenção social que serão utilizados em contextos de ensino e aprendizagem.
  5. Expressão comunicativa por meio da arte – que são ações de reflexão, expressão e produção utilizando linguagens técnicas e artísticas, a fim de valorizar a autonomia comunicativa e a multisensorialidade.
  6. Pedagogia da comunicação – que busca oferecer formação teórico-prática sobre comunicação para ampliar os espaços de ação de educadores. É voltada principalmente para o cotidiano da educação formal e os seus conteúdos curriculares.
  7. Reflexão epistemológica da educomunicação – que objetiva desenvolver reflexões que possibilitem ampliar o arcabouço conceitual e prático sobre o próprio campo. Constitui-se como uma área voltada para estudos acadêmicos.

Essas áreas de intervenção da educomunicação, quando pensadas sob a ótica de avanço de um ecossistema comunicativo para um educomunicativo, procuram dedicar-se às transformações dos panoramas sociais que privilegiam as práticas participativas de comunicação na educação. Práticas nas quais os atores sociais contemplados são convidados a interagirem entre si e com as ações e recursos midiáticos, aperfeiçoando suas linguagens e métodos por intermédio de um processo comunicativo dinâmico, interativo e significativo.

Em síntese, as práticas educomunicativas buscam ampliar as relações comunicativas entre os sujeitos e para alcançar este objetivo pressupõem a existência de alguns indicadores, que dentre os principais, podemos destacar:

[...] uma teoria da ação comunicativa que privilegie o conceito de comunicação dialógica; uma ética de responsabilidade social para os produtores culturais; uma recepção ativa e criativa por parte das audiências; uma política de uso dos recursos da informação de acordo com os interesses dos pólos envolvidos no processo de comunicação (produtores, instituições mediadoras e consumidores

da informação), o que culmina com a ampliação dos espaços de expressão (SOARES, 2000, p. 64).

Desenvolve-se, desta forma, um modelo de convivência harmoniosa entre comunicação e educação que supera concepções epistemológicas como as que permeiam o protocolo Moral e Cultural para trazer para o centro das discussões o protocolo Mediático (educomunicativo), no qual a concepção de comunicação supera “as barreiras epistemológicas impostas pela visão iluminista e funcionalista de relações sociais que mantêm os tradicionais campos do saber isolados e incomunicáveis” (SOARES, 2000, p. 64).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todos os sujeitos possuem bagagem pessoal de mundo, mas esta é formada por meio de interações coletivas, isto é, reações compartilhadas que dão vazão aos nossos gostos e concepções de mundo. A vida cotidiana é, desse modo, uma rede de interações influenciadas por múltiplos campos de luta simbólica mediadas por instâncias de socialização como a família, a escola, a mídia, entre outras. Estes campos comportam uma série de dimensões socioculturais, históricas e políticas de natureza coletiva que constituem um verdadeiro ecossistema comunicativo, tão importante quanto o natural.

Mediante este panorama, é difícil não assumir que os espaços educativos brasileiros, embora sejam ambientes privilegiados para a manutenção de relações interpessoais, historicamente se fundaram em uma atitude defensiva em relação às possibilidades oferecidas pela comunicação, “levando-os a desconhecer ou disfarçar o fato de que o problema de fundo está no desafio que lhe é apresentado por um ecossistema comunicativo, do qual emerge outra cultura, outro modo de ver e ler, de aprender e de conhecer” (MARTÍN-BARBERO, 2000, p. 56).

O paradigma da educomunicação é fundado na ideia de que a comunicação na educação não pode ser somente pensada com base em fatores econômicos e ideológicos, mas também deve ser pensada em sua relação com a cultura. Dessa maneira, apropria-se da ideia do ecossistema comunicativo para mostrar que em um mundo cada dia mais “tecnocomunicativo”, a comunicação como ação dialógica possui um papel fundamental, capaz

de reorganizar o convívio, o sentido e o conhecimento nos processos de ensino e aprendizagem. Enquanto campo de intervenção social atua para aproximar os espaços educativos com este terceiro entorno formado por múltiplas linguagens e representações existentes nas relações diárias dos sujeitos e intercedidas pelas variadas instâncias de socialização – um ecossistema educomunicativo continuamente, e necessariamente, em construção.

Essas relações horizontalizadas e permeadas por redes de afeto e colaboração não são obtidas pelo uso puramente instrumental das tecnologias, mas pelas relações de comunicação potencializadas em diversos espaços de atuação da educomunicação, definidos por suas sete áreas de intervenção. É nesse contexto que a concepção epistemológica de comunicação, que temos ao falar em educomunicação, constitui-se, ou seja, é na criação e fortalecimento de ecossistemas comunicativos que buscam se aproveitar do potencial dos espaços educativos como ambientes privilegiados para múltiplas relações comunicacionais.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. B. C. **Projetos de intervenção em educomunicação.** Campina Grande: [s.n.], 2016.
- BACCEGA, M. A. Meios de comunicação na escola. **Comunicação & Educação**, São Paulo, n. 25, p. 7-15, set./dez. 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9125.v0i25p7-15> Acesso em: 23 jul. 2021.
- CASTELLS, M. **La era de la información:** Economía, sociedad y cultura. Vol. 1 - La sociedad red. Madrid: Alianza, 1997.
- CCDH, Center for Countering Digital Hate. **Pandemic Profiteers:** The business of anti-vaxx. Center for Countering Digital Hate Ltd., [S.I.], jun. 2021. Disponível em: <https://www.counterhate.com/> Acesso em: 07 jul. 2021.
- CITELLI, A. O.; SOARES, I. O.; LOPES, M. I. V. Educomunicação: referências para uma construção metodológica. **Comunicação & Educação**, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 12-25, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/comueduc/article/view/165330> Acesso em: 04 jul. 2021.

- DUARTE, J. Instrumento de comunicação pública. In: DUARTE, J. (org.). **Comunicação pública:** estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.
- ECHEVERRÍA, J. **Los señores del aire:** telépolis y el tercer entorno. Barcelona: Destino, 1999.
- FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013. [versão digitalizada]. <https://bit.ly/3buMwup>. Acesso em: 26 jun. 2022.
- FROTA, H.; FERREIRA, E. Comunicação Pública: um espaço de construção da cidadania. **O Público e o privado**, Fortaleza, ano 7, n. 14, p. 35-49, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeprivado/article/download/2606/2053/> Acesso em: 12 fev. 2022.
- LÉVY, P. **As tecnologias da Inteligência:** O futuro do pensamento na era da informática. Trad. Carlos Irineu da Costa. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993.
- LIBÂNEO, J. C. **Democratização da escola pública:** a pedagogia crítico-social dos conteúdos. 28. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MARTÍN-BARBERO, J. As formas mestiças da mídia. Entrevista concedida a Mariluce Moura. **Pesquisa FAPESP**, São Paulo, n. 163, p. 10-15, set. 2009. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/as-formas-mesticas-da-midia/> Acesso em: 23 jul. 2021.
- MARTÍN-BARBERO, J. **A Comunicação na educação.** Trad. Maria Immacolata Vassallo de Lopes e Dafne Melo. São Paulo: Contexto, 2014.
- MARTÍN-BARBERO, J. Desafios culturais da comunicação à educação. **Comunicação & Educação**, São Paulo, n. 18, p. 51-61, 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/comueduc/article/view/36920> Acesso em: 24 jul. 2021.
- MARTÍN-BARBERO, J. **Dos meios às mediações:** comunicação, cultura e hegemonia. Trad. Ronald Polito e Sérgio Alcides. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

MARTÍN-BARBERO, J. **Oficio de Cartógrafo:** Travesías latinoamericanas de la comunicación en la cultura. 1. ed. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2002.

OLIVEIRA, M. J. C.; MATOS, H. Comunicação pública nas instituições de ensino: Debate e participação política na formação para a cidadania. *In: XXXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Anais eletrônicos* [...]. São Paulo, 05 a 09 de set. 2016. Disponível em: <https://portalintercom.org.br/anais/nacional2016/resumos/R11-2986-1.pdf> Acesso em: 12 fev. 2022.

SÃO PAULO. Lei n. 13.941 de 28 de dezembro de 2004. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 49, n. 243, dez. 2004. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13941-de-28-de-dezembro-de-2004/detalhe> Acesso em: 01 jul. 2021.

SARTORI, A. S. Ecossistema educomunicativo: comunicação e aprendizagem em rede. **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 22, n. 48, p. 62-79, jan./abr. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5965/1984723822482021062> Acesso em: 3 jul. 2021.

SETTON, M. G. J. **Mídia e Educação.** São Paulo: Contexto, 2011.

SIGNATES, L. O que é comunicação, em EAD? O valor epistemológico do especificamente comunicacional na relação entre comunicação e educação. **ResearchGate, [S.I.]**, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3f7tae0> Acesso em: 13 jun. 2021.

SILVA, C. A. A. Comunicação, Educação e Cultura: possíveis inter-relações no contexto da sociedade midiatisada. *In: NAGAMINI, E. (org.). Questões teóricas e formação profissional em comunicação e educação.* Ilhéus: Editus, 2016.

SOARES, I. O. Educomunicação e Educação Midiática: vertentes históricas de aproximação entre comunicação e educação. **Comunicação & Educação**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 15-26, jul./dez., 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/comueduc/article/view/72037> Acesso em: 11 jul. 2021.

SOARES, I. O. Educomunicação: as perspectivas do reconhecimento de um novo campo de intervenção social – O caso dos Estados Unidos. **EccoS**

**Revista Científica**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 61-80, 2000. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71520205> Acesso em: 5 jul. 2021.

SOARES, I. O. **Educomunicação**: o conceito, o profissional, a aplicação. 2. ed. São Paulo: Paulinas, 2011.

SOARES, I. O. Gestão comunicativa e educação: caminhos da Educomunicação. **Comunicação & Educação**, São Paulo, n. 23, p. 16-25, jan./abr. 2002. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/comueduc/article/view/37012> Acesso em: 3 jul. 2021.

SOARES, I. O. Plano de leitura e pesquisa. In: **Educomunicação e suas áreas de intervenção**: novos paradigmas para o diálogo intercultural. SOARES, I. O.; VIANA, C. E.; XAVIER, J. B. (edit.). São Paulo: ABPEducom, 2017.

# **Desafios gerenciais, legislativos e estratégicos dos departamentos de comunicação social no setor público brasileiro**

Management, legislative and strategic  
challenges for social communication  
departments in the brazilian public sector

Allana Albuquerque<sup>1</sup>

## RESUMO

Este artigo apresenta aspectos históricos e legislativos que envolvem a gestão dos departamentos de comunicação social do setor público brasileiro. Oferece um panorama do amplo arcabouço jurídico envolvido em suas atividades. A abordagem metodológica se baseia em pesquisa bibliográfica e documental, orientada por uma análise de normativos constitucionais e infraconstitucionais. De 1988 até os dias atuais, observa-se que as novas legislações relacionadas especificamente à comunicação social estiveram voltadas à contratação de pessoal, produtos e serviços. Verifica-se, mais recentemente, a produção de normativos importantes como a Lei de Abuso Autoridade, Lei de Acesso à Informação e Lei Geral de Proteção de Dados, que também afetam as atividades de comunicação. Conclui-se pelo investimento em instrumentos que garantam uma atuação dos profissionais de comunicação social cada vez mais independente de amarras políticas e voltadas ao interesse público.

## PALAVRAS-CHAVE

Comunicação pública. Comunicação social. Setor público. Administração pública.

---

<sup>1</sup> Allana Albuquerque. Servidora do Ministério Público Federal. Doutoranda em Informação e Comunicação em Plataformas Digitais, pela Universidade de Aveiro e do Porto, em Portugal. allana.cs@gmail.com.

## ABSTRACT

This article presents historical and legislative aspects that involve the management of social communication departments in the Brazilian public sector. It offers an overview of the broad legal framework involved in its activities. The methodological approach is based on bibliographic and documental research, guided by an analysis of constitutional and infra-constitutional regulations. From 1988 to the present day, it is observed that the new laws specifically related to social communication were aimed at hiring personnel, products and services. More recently, important regulations have been produced, such as the Abuse Authority Law, the Access to Information Law and the General Data Protection Law, which also affect communication activities. It concludes by investing in instruments that guarantee the performance of social communication professionals increasingly independent of political ties and aimed at the public interest.

## KEYWORDS

Public communication. Social communication. Public sector. Public administration.

## INTRODUÇÃO

Para os profissionais de comunicação social do setor público, é fundamental conhecer os normativos que alcançam suas atividades, já que todas as ações devem ser pautadas por bases legais. O que move a escrita desse artigo é o desafio de trazer um panorama dos avanços normativos nas últimas três décadas, após o processo de redemocratização do Brasil, com o intuito de promover a profissionalização e fomentar o debate sobre avanços necessários para a gestão da comunicação. O excesso de informações com as quais os profissionais de comunicação social têm que lidar diariamente requer um olhar cada vez mais acurado para não se perder as bases da comunicação voltada ao interesse público. Além do uso e aperfeiçoamento das técnicas relacionadas à divulgação e produção de notícias, em seus diversos formatos, a atenção diária deve estar no fortalecimento de pilares ligados à cidadania, à participação social, à transparência, ao respeito às instituições, ao acesso à informação e à defesa do Estado Democrático de Direito.

Esse estudo tem caráter pragmático relativo à gestão da comunicação, que fica, muitas vezes, em segundo plano devido às crises de gestão

organizacional refletidas nos meios de comunicação. Ser gestor requer conhecimento de tais normas, lembrando que, após a aprovação de novas leis, é necessário um período para assimilação e operacionalização adequada por parte da equipe de comunicação.

## UM BREVE OLHAR SOBRE A CRIAÇÃO DE DEPARTAMENTOS DE COMUNICAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Revisitar as bases históricas é fundamental para avaliarmos o caminho pelo qual estamos trilhando, no qual avançamos. Esta primeira seção cumpre essa missão, lembrando brevemente a trajetória de criação de departamentos de comunicação social em instituições públicas, notadamente as brasileiras.

Cabe pontuar primeiramente que comunicação e relações públicas se confundem na história. No Brasil, a divulgação das atividades e ações de interesse público ficou a cargo, geralmente, de setores intitulados Assessorias, Diretorias e mais recentemente Secretarias de Comunicação Social. Neste trabalho, setores, departamentos e assessorias são utilizados como sinônimos.

Nos Estados Unidos e na Europa, são chamados de Departamento de Relações Públicas (WELS, 2008). Embora alguns estudiosos apontem ser preponderante o rótulo de Relações Públicas nos EUA, não há consenso nessa nomenclatura. Muitas universidades têm optado por fundir marketing, comunicação e relações públicas. Registra-se que uma parte importante do trabalho da comunicação teria sido reconhecida oficialmente com o uso do termo “relações públicas”, o qual foi utilizado pela primeira vez em 1807, pelo presidente americano Thomas Jefferson.

Chaparro (2011, p. 3-4) conta que Ivy Lee, por volta de 1910, inventou “a atividade especializada a que hoje chamamos de assessoria de imprensa ou assessoria de comunicação”. Apesar de terem sido usados com sinônimos, é importante fazer uma reflexão acerca da diferença entre os termos: imprensa e comunicação social. A atividade de assessoria de comunicação social seria muito mais ampla do que a assessoria de imprensa, pois aquela abrangeeria esta e envolveria ainda outras áreas de jornalismo, relações públicas, publicidade, fotografia, design, entre outros.

No campo da administração pública federal brasileira, registra-se a primeira manifestação do aparecimento de um serviço informativo oficial em 1911, quando é criado o Serviço de Informação e Divulgação no Mi-

nistério da Agricultura. Na década de 1940 e 1950, o modelo de relações públicas norte-americano transborda para o Canadá e Europa, tendo tido um crescimento vertiginoso a partir de 1964 no Brasil. Chaparro (2011) afirma que, a partir da criação da Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência da República em 1968, houve o surgimento de um modelo comunicacional que alcançou governos estaduais e municipais, bem como para empresas de grande porte, em particular as estatais. Existiu, ainda, a recomendação de criação de Coordenações de Relações Públicas nos ministérios, estruturadas em setores de Pesquisa e Promoção, de Divulgação e Produção, e de Serviços Gerais.

Embora se fale em modelo, são escassas as pesquisas que explorem padrões de estruturas departamentais de comunicação. Atualmente, é possível afirmar que os três Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário possuem estruturas de comunicação para gerenciamento da divulgação das suas atividades finalísticas e da imagem institucional. São compostos por profissionais concursados, contratados ou terceirizados. No entanto, existem inúmeras assessorias atendidas por um único profissional. “Apesar da considerável importância atribuída à questão de estrutura e projeto estrutural entre os estudiosos da administração, não é um tópico que ganhou muita força na literatura de relações públicas” (MOSS et al., 2017, p. 81).

Interessante notar que as atividades de RP no meio acadêmico foram vinculadas em um primeiro momento (1930) ao campo da Administração, mas cerca de 30 anos depois passaram a ser consideradas como “carreira e área de estudo nos cursos de comunicação” (CHAPARRO, 2011, p. 11).

Nesse cenário, há ainda os estudos da comunicação organizacional, entendida como aquela que “analisa o sistema, o funcionamento e o processo de comunicação entre a organização e seus diversos públicos” (KUNSCH, 2003, p. 149). São os setores de comunicação que ajudam a movimentar a comunicação organizacional, a partir do trabalho de divulgação das informações de interesse dos seus colaboradores e da sociedade em canais como sites, intranets, mídias sociais, televisão, revistas, jornais, *house organs*.

## LEGISLAÇÕES RELACIONADAS À GESTÃO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Neste artigo, recorreu-se à análise de normativos constitucionais e infraconstitucionais que regulam as atividades de gestão da comunicação social no âmbito da administração pública brasileira para compreender o papel dos departamentos de comunicação social. O objetivo não é trazer uma discussão jurídica, mas apresentar as principais evoluções legislativas relativas à temática ocorridas desde a Constituição Federal (CF) de 1988.

Peça fundamental para a entrada do país em um período democrático, a Carta Magna proibiu restrições, em seu artigo 220, quanto aos direitos de manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação. Tais direitos foram entendidos como alguns dos pilares que envolvem o Estado Democrático de Direito. Uma contraposição à censura, base do regime militar, ditatorial, que vigorou no período de 1964 a 1985.

Especificamente, a CF de 88 traz os princípios a serem seguidos pela comunicação social brasileira, cujas bases traçadas se voltam à radiodifusão e à telecomunicação, ou seja, caracterizando um sistema que inclui as modalidades pública, estatal e privada. O artigo 221 da CF traz, entre eles, a preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; a promoção da cultura nacional e regional; e o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. Em 2002, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 36, a exigência de respeito a esses princípios foi estendida aos meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço.

É possível afirmar que tais diretrizes e fundamentos constitucionais devem basear as atividades de departamentos de comunicação social de instituições do setor público, pois as regras constitucionais atingem a todos. Na administração pública, só se faz aquilo que está previsto em lei. No entanto, note-se que a menção é feita à temática de comunicação social, não há referência a responsabilização de setores que operacionalizem tais atividades no âmbito de instituições públicas – o que denota a falta de perspectiva estratégica do trabalho feito por profissionais de comunicação social.

No setor público, uma outra importante baliza às atividades de comunicação é o princípio da impessoalidade, que se reflete, por exemplo, na vedação do uso de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem pro-

moção pessoal de autoridades ou servidores públicos. Em seu artigo 37, § 1º, a CF orienta que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social.

Além da Carta Magna, é possível identificar uma série de normativos infraconstitucionais que tratam da comunicação social desenvolvida pelo Estado, notadamente pelo Poder Executivo (Decreto nº 785/1993, nº 2.004/1996, nº 3.296/1999, nº 4.799/2003, nº 6.555/2008, nº 7.379/2010). Tais normativos acabam servindo como orientadores para qualquer órgão de outro poder ao trazerem objetivos para as ações de comunicação, que pouco variaram nas diferentes versões entre 1996 e 2010:

Art. 1º As ações de comunicação do Poder Executivo Federal serão desenvolvidas e executadas de acordo com o disposto neste Decreto e terão como objetivos principais:

I - dar amplo conhecimento à sociedade das políticas e programas do Poder Executivo Federal;

II - divulgar os direitos do cidadão e serviços colocados à sua disposição;

III - estimular a participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas;

IV - disseminar informações sobre assuntos de interesse público dos diferentes segmentos sociais; e

V - promover o Brasil no exterior (BRASIL, 2008).

Quanto à organização, no período de 1996 a 2010, as áreas que compreendem as ações de comunicação do Poder Executivo Federal são expandidas. Eram três em 1996: relações públicas, publicidade e imprensa. Em 2008, surgem as áreas de comunicação digital, de promoção e de patrocínio. Dois anos depois, o Decreto nº 7.379/2010 faz uma inversão no rol das áreas elencadas, colocando a comunicação digital como primeiro item, incluindo, em seguida, a área de comunicação pública (que surge pela primeira vez). Além disso, em vez de apenas “Imprensa” a área passa a ser intitulada “Relações com a Imprensa”.

Importante destacar que, o Decreto nº 785, de 27 de março de 1993 previu o Sistema Integrado de Comunicação Social (Sicom), voltado espe-

cificamente à publicidade da Administração Pública Federal, com a previsão de três níveis hierárquicos. O primeiro nível referente às unidades administrativas de gestão publicitária das entidades da Administração Pública Federal indireta e as das sociedades sob controle da União; o segundo nível às unidades administrativas de gestão publicitária dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios; e o terceiro nível à Assessoria de Comunicação Institucional da Presidência da República (ACI). Em 1996, passa a denominar-se Sistema de Comunicação Social do Poder Executivo Federal, do qual integram a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da Presidência da República, como órgão central, e as unidades administrativas dos Ministérios e dos órgãos da Presidência da República que tenham a atribuição de gerir atividades de comunicação. Essa composição manteve-se no Decreto nº 7.379/2010, que incluiu entre as suas atribuições, além de atividades ligadas às contratações e do conteúdo das ações de publicidade, a coordenação de ações de comunicação pública e de relações com a imprensa dos integrantes do Sicom que exijam esforço integrado.

Quanto à contratação de profissionais de comunicação, não há uma política específica na administração pública. A base legal de nomeação é a Lei 8.112/90, considerada o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Esse regime permite a seleção de servidores concursados e não concursados para o comando das assessorias de comunicação, uma vez que os postos estratégicos são de livre nomeação e exoneração. Frequentemente, os selecionados são aqueles que possuem um bom relacionamento com veículos de imprensa ou com maior proximidade com o assessorado. Para corroborar essa afirmação, em um ponto de situação rápido, servidores não efetivos chefiam os setores de comunicação do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Superior Eleitoral, e do Conselho Nacional do Ministério Público.

A contratação de profissionais ligados à iniciativa privada, externos à cultura da administração pública, é um dos elementos que podem refletir a demora no alçar estratégico e mais independente das amarras políticas às quais são submetidos os departamentos de comunicação social. É preciso que o olhar esteja no interesse público e não exclusivamente nas relações de poder, embora essa seja inerente à atividade comunicacional e relacional. Nesse ponto, talvez uma das saídas seja a discussão de o cargo de gestor de

comunicação poder ser ocupado apenas por servidores efetivos, de carreira, assim como já ocorreu no cargo referente a chefe de gabinete do Senado Federal (SANT'ANNA, 2014). No entanto, essa questão requer análise mais detalhada não cabendo aqui essa discussão, apenas a reflexão sobre a importância dessa questão.

Também ligada a questão do quadro de pessoal de profissionais de comunicação em instituições públicas, embora o STF tenha decidido, em 2009, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 511961, que a exigência do diploma de jornalismo é inconstitucional, não sendo obrigatório para o exercício profissional, muitos órgãos públicos trazem como requisito obrigatório o diploma. Atualmente, em tempos de desinformação e de *fake news*, é fácil perceber a necessidade de regulação do exercício da profissão de jornalista, de valores éticos para o exercício profissional da comunicação, porém na decisão do STF cujo objeto central era a recepção do Decreto-Lei nº 972, de 1969, os ministros entenderam que a obrigatoriedade desse instrumento representava resquícios do autoritarismo próprio da ditadura, cujo propósito seria restringir a livre circulação de informações e ideias. Na era da informação e da pós-verdade, talvez a obrigatoriedade do diploma fosse vista mais como um instrumento de controle da ética profissional do que de cerceamento de liberdade de expressão.

Um ponto relevante nessa discussão é a previsão na legislação brasileira cada vez mais da possibilidade de alocação de mão-de-obra terceirizada. Ao trazer vedações expressas para a execução indireta de serviços na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, o Decreto nº 9.507, de 2018, ampliou o rol de serviços passíveis de terceirização, embora mantenha como passíveis de contratação apenas as atividades que não compõem as descrições dos planos de cargos dos integrantes da instituição.

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (BRASIL, 2018a).

Até 30 de março de 2021, vigorou a Lei 8.666/1993, que regulamentou o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, definindo normas para licitações e contratos da Administração Pública para diversos tipos de serviços, inclusive de comunicação social. Desde aquele ano, outras legislações surgiram regulamentando e abrindo espaço para a contratação de mais serviços e de novas maneiras, como a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu modalidade de licitação denominada pregão, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa modalidade visa à contratação de serviços e bens comuns no âmbito federal, não atendendo serviços de comunicação. Com o avanço tecnológico, em 2005, o Decreto nº 5.450 determinou o pregão eletrônico como forma preferencial. Em 1º de maio de 2021, a Lei 14.133 passou a vigorar, sendo intitulada a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Cabe esclarecer, no entanto, que Lei nº 8.666/93 vedava expressamente a contratação por inexigibilidade de licitação para serviços de publicidade. Até 2010, a Instrução Normativa (IN) nº 07, de 1995, da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, acabou regulando a matéria entre os órgãos da administração pública. Apesar da complexidade e singularidade referente à contratação de serviços de publicidade prestados, apenas em abril de 2010 foi aprovada a Lei nº 12.232, que preencheu uma lacuna de regras relativas à assinatura de contrato com agências de propaganda (NASPOLINI; SENA JÚNIOR, 2018).

No Brasil, a atividade de publicidade ocorre com apoio de agências, “cujos serviços são contratados e acompanhados por profissionais da área que atuam como assessores da organização” (WELS, 2008, p. 201); em outros países, Grunig (2011, p. 60) também reporta essa forma de trabalho. “Todos os departamentos de relações públicas em nossa amostragem contrataram agências externas para desenvolver uma parte substancial de suas atividades de publicidade técnica, bem como grande parte de seu suporte de pesquisa”.

A Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965, regula o exercício da profissão de publicitário e de agenciador de propaganda, que também podem ser nomeados a partir de concursos públicos para analistas de comunicação.

A Lei 12.232/2010 atingiu União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo expressamente considerados serviços de publicidade o conjunto de atividades formado por estudo, planejamento, conceituação, concepção, criação, execução interna, intermediação e supervisão da execução externa e distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação. Vedou contratos “guarda-chuva” ao determinar procedimento licitatório próprio para outras atividades, como assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas.

Esses serviços podem ser utilizados pela administração pública para promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral. Em 2014, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República disciplinou a publicidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. A IN Secom/PR nº 7 trouxe as distinções entre as espécies de publicidade institucional, de utilidade pública, mercadológica e legal, além de tratar do planejamento e execução delas. Em 2018, a Instrução Normativa nº 07, da Secretaria Geral da Presidência da República, disciplinou as licitações e os contratos de promoção dos órgãos e entidades do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo, com foco em empresas de marketing promocional e/ou live marketing. Entre alguns dos conceitos trazidos estão o de promoção, de campanhas promocionais, de ações de relacionamento, marketing esportivo, marketing cultural, marketing social e ambiental, *brand experience*.

Ainda quanto à contratação de outros serviços de comunicação, o Tribunal de Contas da União (TCU), em acórdão, definiu que serviços de *media training* e monitoramento de redes sociais não se enquadram na definição de serviços de publicidade constante do art. 2º da Lei 12.232/2010.

No Portal da Transparência do Poder Executivo consta que, em 2019, os valores pagos e liquidados referentes a serviços de publicidade de utilidade pública chegaram R\$ 278 milhões. Em 2020, foram pagos R\$ 411 milhões<sup>2</sup> - um aumento de 48% nesses gastos. A regulação do modo como

<sup>2</sup> Dados extraídos em 5 de maio de 2020, no endereço <http://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoes/acao/4641-publicidade-de-utilidade-publica?ano=2020>

são gastos os recursos públicos se mostra essencial na prevenção de desvios de recursos públicos, devido ao grande montante movimentado anualmente.

A partir de 2011, três leis surgem tocando em pontos diversos e que alcançam os departamentos de comunicação. A Lei nº 12.527/2011 assegurou o direito fundamental ao acesso à informação, destacando a necessidade de divulgação de informações de interesse público.

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V – desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

O Capítulo II da Lei 12.527/2011 dedicou-se expressamente à divulgação das informações produzidas pelo poder público. Embora determine a criação de um setor específico para atender e orientar o público, a observância da Lei nº 12.527/2011, em seu art. 9º, não se restringe a um departamento, mas à organização como um todo. Determinou uma gestão transparente, com amplo acesso, divulgação, disponibilidade, autenticidade e integridade à informação. Tratou ainda de eventuais restrições de acesso a informações, mas a publicidade se destaca como regra. Embora essa lei não regule atividades jornalísticas ou de comunicação social, determina diretrizes gerais para o atendimento de qualquer cidadão, no que se refere ao acesso à informação, notadamente profissionais da imprensa. Interessante pontuar o artigo 7º, inciso I, que determina às organizações o oferecimento de orientações sobre os procedimentos para o acesso adequado a informações, o que alcança indiretamente as plataformas digitais. Essa lei prevê

ainda audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular e outras formas de divulgação.

Ao serem utilizadas como canais de comunicação entre instituições e cidadãos, as plataformas digitais abrem as portas para um acesso mais direto entre instituição pública e sociedade. Essa comunicação bidirecional não é regulada em qualquer lei, ficando a cargo geralmente de normativos internos de cada instituição.

Outra consequência decorrente do ambiente digital é a possibilidade de obtenção de dados pessoais a partir do relacionamento feito com a instituição. A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) – Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – traz fundamentos para o tratamento desses pessoais, considerados como informações relacionadas a pessoa natural identificada ou identificável.

Art. 2º A disciplina da proteção de dados pessoais tem como fundamentos:

- I – o respeito à privacidade;
- II – a autodeterminação informativa;
- III – a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião;
- IV – a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem;
- V – o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação;
- VI – a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e
- VII – os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais (BRASIL, 2018b).

Os setores de comunicação utilizam diversas plataformas digitais e devem estar atentos aos princípios constantes da LGPD, como a finalidade, a adequação, a necessidade, o livre acesso, a qualidade dos dados, a transparência, a segurança, a prevenção, a não discriminação e a responsabilidade e prestação de contas. As plataformas de redes sociais são utilizadas por órgãos públicos para o relacionamento com seus públicos, além daquelas destinadas a gestão de eventos, principalmente virtuais. Nelas é possível o

gerenciamento comportamental, bem como de listas de e-mails para envio de informes, alguns deles podendo ser considerados de caráter promocional. Vale destacar que, instituições, como o Ministério Público Federal (MPF), tem investido em outras tecnologias digitais para a gestão de demandas com seus públicos internos e externos, um exemplo é o Sistema de Atendimento a Jornalistas (SAJ) que requer um cadastramento, no qual são disponibilizados dados pessoais, como e-mail e telefone de jornalistas.

Para além desse debate, que mereceria uma pesquisa própria, a Lei nº 13.709/2018 deixa expressa a não aplicabilidade dela para fins exclusivamente jornalísticos. Diante disso, caso definisse uma possível aplicabilidade seria impor limites à liberdade de imprensa, de informação jornalística, garantida constitucionalmente e tão cara a regimes democráticos. Tocar nesses pontos envolveria discussões sobre o direito à privacidade, à honra, de imagem e o interesse público (LANDIM, 2021), o que não caberia apenas à LGPD. No caso dos departamentos de comunicação social de instituições públicas, esse debate envolveria aprofundar o entendimento acerca do conceito de comunicação pública – entendida como comunicação de interesse público (COSTA, 2006, pp. 21–22). Seria possível adentrar ainda na diferenciação entre assessor de comunicação e jornalista (LEMOS; BARROS; FARIA, 2018), porém, em termos práticos, parte-se da premissa que ferramentas e métodos jornalísticos são utilizados já que conhecimentos de cunho jornalístico são solicitados em editais de seleção desses profissionais no âmbito do setor público, sendo possível afirmar que a divulgação de fatos fidedignos e verossímeis deveria ser uma visão em comum.

Aprovada em 2019 pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente da República, a Lei de Abuso de Autoridade (Lei nº 13.869) traz o confronto entre o direito de liberdade de pensamento e expressão e o dever de comunicação social de instituições e autoridades públicas, como o Ministério Público (DOS SANTOS; DE CAMARGO ELIAS, 2020). Excessos da Operação Lava Jato, conduzida pelo Ministério Público Federal (MPF) em diversas instâncias, teriam impulsionado a aprovação da lei, que entrou em vigor no dia 3 de janeiro de 2020 (ANGELO, 2020).

Essa legislação traz impactos à atuação de servidores e autoridades de todos os poderes, inclusive no departamento de comunicação social, que devem orientar seus assessorados quanto a possível crime a ser cometido na divulgação antecipada de ações, operações, diligências, notadamente

no caso de instituições como o MP. Em seu artigo 38, a Lei 13.869/2019 prevê como crime, com pena de seis meses a dois anos, ao responsável pelas investigações que antecipe, por meio de comunicação, inclusive rede social, atribuição de culpa, antes de formalizado processo a acusação.

## BREVES APONTAMENTOS

Conceitos como publicidade, transparência, impessoalidade, moralidade e liberdade de expressão são considerados elementos intrínsecos da democracia. Desse modo, observa-se que, nos primeiros anos da redemocratização, os regramentos relativos à comunicação social na administração pública se voltaram, em um primeiro momento, à organização de uma nova realidade imposta ao setor público em decorrência da promulgação da Constituição Federal de 1988. Essa organização atingiu a organização de todos os setores, dando base à criação e ao desenvolvimento de departamentos e comunicação, que têm como missão prezar pela comunicação de interesse público, pela transparência e pelo fortalecimento da relação entre instituição pública e sociedade.

Ao analisar o percurso dos normativos aprovados, verifica-se que, em um segundo momento, foi dada atenção a normatização do uso de recursos públicos com as ações publicitárias, devido provavelmente à natureza criativa e técnica, bem como ao grande montante envolvido na contratação de ações de publicidade, seja na espécie de publicidade institucional, de utilidade pública, mercadológica e legal, chegando a alcançar a regulação de contratações de empresas de ações de marketing promocional e/ou de *live marketing*. Essas normas impactam os departamentos de comunicação, mas suas atividades vão muito além de publicidade, envolvendo a divulgação diária de informações em diversos tipos de canais, em especial os digitais.

Embora o termo “comunicação pública” surja dentro de um normativo em 2010, ainda é preciso avançar no seu entendimento já que não envolve apenas ações cujas responsabilidades não são exclusivamente de comunicadores. A comunicação pública deve ser entendida como responsabilidade de todos aqueles que integram órgãos públicos. A realização de audiências públicas, por exemplo, que necessitam para sua execução de um trabalho integrado de setores diversos de uma instituição a depender dos seus objetivos, público-alvo, local e forma de realização. Pedidos de informações

podem ter como destinatário qualquer setor organizacional. Detalhes sobre valores gastos com publicidade são, muitas vezes, de interesse da imprensa, de representantes da sociedade civil e de órgãos de fiscalização (NASPOLINI; SENA JÚNIOR, 2018). A Ouvidoria e os Serviços de Atendimento ao Cidadão prestam serviços de comunicação de interesse público.

Em uma terceira fase, há uma preocupação com aspectos mais políticos que envolvem o poder dos agentes políticos das instituições públicas. A Lei de Abuso Autoridade, a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados são exemplos de normativos que repercutem no dia a dia das atividades desenvolvidas por meio de profissionais e setores de comunicação.

Embora tenham sido aprovados normativos visando operacionalizar atividades de comunicação social no âmbito dos órgãos públicos, parece existir uma miopia para a necessidade de visão estratégica decorrente de uma comunicação verdadeiramente pública. São os gestores políticos que detêm às rédeas da comunicação, muitas vezes em detrimento da própria missão organizacional e do interesse público. É comum, no dia a dia das assessorias de comunicação, a identificação de fatos, comportamentos e divulgações que afrontam o princípio da impessoalidade, cabendo as profissionais de comunicação lembrar aos assessorados qual o limite entre promoção pessoal e interesse público.

A institucionalização de mecanismos que promovam a profissionalização da comunicação social fica a cargo de normativos internos como políticas de comunicação e manuais. No entanto, essa profissionalização parece ir a passos lentos. Prova dessa lentidão é que, apenas em 2021<sup>3</sup>, o STF – principal órgão do judiciário brasileiro – aprovou sua Política de Comunicação Social. Essa percepção pode ser corroborada pela edição de normativos considerados retrocessos, como o que aprovou regras para concessão de entrevistas à imprensa de pesquisas por parte de pesquisadores<sup>4</sup> do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Nesse contexto, observa-se a importância da reunião de profissionais em torno da discussão sobre a comunicação feita por organizações públicas, buscando atender

3 <https://www.cnj.jus.br/entra-em-vigor-a-politica-de-comunicacao-social-do-supremo-tribunal-federal/>

4 <https://www.jota.info/stf/do-supremo/ipea-servidores-liberdade-de-expressao-04052021>

todas as legislações, principalmente quando há conflitos, como no caso do princípio do interesse público e da Lei de Abuso de Autoridade.

O papel dos departamentos de comunicação, na Era Digital, tem se tornado ainda mais essencial quando vários gêneros de conteúdo informativo se misturam sem as cuidadosas práticas profissionais utilizadas pela imprensa (THORSON; VRAGA; EKDALE, 2010). Há quase duas décadas, qualquer pessoa integrante ou não de uma organização pode criar um site, blog, conta em rede social para falar sobre, e até com, a instituição. Daí a importância da elaboração de normativos que disciplinem o uso e o comportamento de seus colaboradores nas redes sociais, visando o aprimoramento da imagem e da reputação de uma organização. Nesses setores as informações são moldadas para alcançar com efetividade diversos públicos por meio dos canais de comunicação institucionais.

Fato é que a probabilidade de surgimento de crises institucionais aumenta com poder de disseminação das informações através do uso de plataformas digitais. Basta uma frase com menos de 280 caracteres no Twitter, mal elaborada ou mal interpretada, para gerar uma crise que impacta a reputação de um integrante ou da própria organização.

Na Era Digital, essa dinâmica demanda cada vez mais atenção e monitoramento dos ambientes internos e externos e, consequentemente, a aquisição de novas habilidades para o armazenamento, tratamento e gerenciamento de informações geradas nesse ambiente. Além disso, a criação de conteúdos digitais envolve conhecimentos sobre estudos de usuários, chamado também de comportamento informacional (KAFURE et al., 2013). Entre esses usuários, estão os próprios assessores de comunicação social impactados diretamente com o advento das novas tecnologias digitais.

Diversas práticas de comunicação passaram do papel para o digital, no entanto a velocidade com que ocorrem nem sempre permite parar para pensar como se dá o processo de aquisição de novas competências. É preciso se adaptar, aprender fazendo, em vários momentos observar a culpa recair apenas na usabilidade da PD usada. Novas tarefas e atividades surgem sem que haja tempo ou pessoas habilitadas para pensar no treinamento acerca da coleta e no tratamento de dados e informações decorrente do uso das tecnologias digitais.

As Assessorias de Comunicação Social são locais que agregam as atividades de divulgação no âmbito organizacional, visando ao assessoramento

oficial de uma organização no que se refere às atividades de relações públicas, jornalismo, publicidade, design gráfico e web design, algumas incluem editoração e revisão textual de publicações. Os profissionais das áreas de comunicação tratam diariamente de uma série de informações organizacionais importantes e, muitas delas, estratégicas, de repercussão interna ou externa.

Com a evolução e a sofisticação da área de comunicação, sobretudo nas grandes empresas, ela foi assumindo um novo status e caráter estratégico. As mais diferentes terminologias passaram a ser usadas para designar essa área, que era caracterizada indistintamente por adjetivos como social, empresarial, organizacional, corporativa, institucional, mercadológica, quando não se caía no simples reducionismo de considerar tão-somente a comunicação interna e externa (KUNSCH, 2003, p. 152).

Não mais de 200 anos após a criação dos primeiros setores de comunicação no contexto governamental ou do setor público, diversas práticas de comunicação social se alteraram, como o *house-organ* que se manteve com a troca do papel pelo suporte digital. Talvez uma das mudanças mais impactantes seja a possibilidade do relacionamento direto entre organizações com seus públicos, a partir do uso de sites, e-mails, redes sociais, intranet, aplicativos de mensageria móvel, como Whatsapp e Telegram (KENT; TAYLOR, 1998; MA, 2020).

No entanto, há uma série de relacionamentos, produção de dados e informações, que não passam necessariamente pelos profissionais de comunicação, mas que deveriam. Diante desse contexto, é preciso discutir o caráter estratégico dos departamentos de comunicação, debater o termo comunicação pública no contexto dos departamentos de comunicação social.

No contexto da comunicação social na administração pública, é importante ressaltar ainda a Emenda Constitucional nº 95/2016 – chamada de PEC do Teto dos Gastos – que trouxe limitadores do crescimento das despesas das organizações públicas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciários, além do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. Na prática, um novo regime fiscal passou a vigorar, durante 20 anos, até 2036. Como resultado desse normativo tem ocorrido o corte de gastos em instituições públicas, o que impacta os recursos destinados também às ações de comunicação.

Nesse contexto de cortes de gastos públicos, há a aprovação da Emenda Constitucional 103/2019 – conhecida como Reforma da Previdência – e a Emenda Constitucional 109/2021, que tramitou sendo conhecida como PEC Emergencial (Proposta de Emenda à Constituição nº 186/2019). Esta última prevê a vedação de criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa, alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa, bem como reajuste ou adequação de remuneração. São pontos a serem observados que podem gerar um gargalo na criação de novos postos de trabalho. Assim como diversas outras categorias de profissionais, conhecimentos sobre administração pública ou gestão de recursos são, muitas vezes, deficitários, ainda mais ao concorrerem com novos conhecimentos necessários em decorrência da evolução constante do ambiente digital – que nem sempre são bem recebidos por quem já faz parte do quadro funcional.

## UNIÃO DE ESFORÇOS

No setor privado, existem entidades de mais de 70 anos de atuação, como a Federação Nacional de Jornalistas (Fenaj), de 1946, responsável por editar o Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros, que se encontra em sua terceira edição. A Associação dos Profissionais de Propaganda (APP) foi criada em 1937. Desde 1967, há ainda a Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (Aberje).

A título comparativo, na Europa, há o *European Public Relations Education and Research Association* (Euprera) e *European Association of Communication Directors* (EACD). A *Asociación de Directivos de Comunicación* (Dircom) reúne, desde 1992 na Espanha, mais de mil gestores e profissionais de comunicação, tanto empresas, consultores, instituições e outras organizações. De acordo com seu site, o principal objetivo da instituição é valorizar o papel da comunicação e do diretor de comunicação nas organizações, para que sejam percebidos como estratégicos. Nos Estados Unidos, a *International Association of Business Communicators* (IABC) tem o propósito de desenvolver conhecimento, habilidades e comportamentos, trabalhando quatro níveis de carreira: fundação, generalista/especialista, consultor estratégico e líder de negócio. Interessante pontuar os seis prin-

cípios da IABC para os profissionais de comunicação: ética, consistência, contexto, análise, estratégia e engajamento.

No Brasil, há apenas cinco anos, houve a criação de uma entidade que reúne profissionais de comunicação social na administração pública brasileira. A Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública) foi criada em 2016. Reúne, atualmente, mais de 150 profissionais que atuam na comunicação pública-governamental e no terceiro setor. São comunicadores de órgãos como Senado Federal, Câmara dos Deputados, Universidade de Brasília, Ministério Público, Embrapa, entre outras instâncias federais, estaduais e municipais. Constam do site da entidade, entre seus objetivos, o apoio às iniciativas de defesa da comunicação pública e de seus profissionais, sobretudo visando à constituição de carreiras de gestores públicos de comunicação nos diversos âmbitos da administração pública. Além disso, o fortalecimento, junto a lideranças, servidores e dirigentes públicos, sobre a compreensão do papel da comunicação pública como instrumento para o fortalecimento da democracia, da cidadania e da eficiência do setor público. A instituição vem investindo na realização de palestras, cursos e webinários para a discussão de temas relativos à comunicação pública. Tem se posicionado ainda em temas caros para a sociedade como a privatização da EBC. Em 2021, realizou, em parcerias com universidades públicas e outras entidades, a primeira edição do Congresso Brasileiro de Comunicação Pública, Cidadania e Informação. Nesse evento, foi lançada a Carta Goiás pelo Fortalecimento da Comunicação Pública, cujo conteúdo recebeu o apoio de 23 entidades e de mais de 280 comunicadores, reforçando os objetivos presentes no Guia da Comunicação Pública (MEDEIROS; CHIRNEV, 2021) - publicação também lançada durante o congresso.

A ABCPública concluiu o Programa Avançado em Comunicação Pública, de 60 horas/aula, em parceria com a Aberje, que resultou na edição de e-book intitulado Comunicação Pública na Prática: Depoimentos (DUARTE, 2021). Verifica-se o fluxo intenso de atividades e da importância da comunidade que vem sendo construída em torno da entidade.

Uma consulta pública também foi promovida pela entidade sobre proposta de Lei Geral da Comunicação Pública, considerando esta como todas as ações informativas, consultas de opinião e práticas de interlocução, em qualquer âmbito, abrangendo serviços de atendimento ao cidadão,

ouvidorias e assessorias nas áreas de comunicação em geral. A discussão no Congresso Nacional será um avanço para profissionais de todos os setores de comunicação de organizações públicas, uma diretriz mais objetiva para a construção de políticas de comunicação e manuais, bem como na consolidação de uma governança que possa auxiliar na discussão de avanços internos relativos aos serviços de comunicação. A proposta avança em elementos importantes de gestão como a previsão de criação de um Conselho de Comunicação Pública, cuja presidência deve ser privativa de um servidor efetivo.

A união de esforços e mentes pensantes que atuem sob a égide pública parece ser fundamental para o avanço de instrumentos de profissionalização da comunicação pública. A crise econômica decorrente do isolamento imposto pelo novo coronavírus (Covid-19) deve impactar novamente os órgãos públicos, seja no orçamento seja na necessidade de investimento em novas tecnologias para suportar essa mudança social. Um outro aspecto social deve ser ressaltado é a disseminação de desinformação e o importante papel das áreas de comunicação das organizações públicas no combate de notícias falsas. Uma das formas de enfrentar esse problema capaz de afetar o Estado Democrático de Direito é ampliando a divulgação a divulgação de informações fidedignas, corretas e bem apuradas. Nesse contexto, cabe destacar Manifesto Conjunto pela Sustentabilidade do Jornalismo assinado, em novembro de 2021 entre nove organizações, entre elas a ABCPública e a Fenaj, que pede a supressão do artigo 36 do substitutivo ao Projeto de Lei 1639/2020, conhecido como PL das fake news<sup>5</sup>. O momento torna-se propício para estudos que tragam propostas novas de fortalecimento das ações de gestão da comunicação de órgãos públicos.

## REFERÊNCIAS

ANGELO, Tiago. **Catapultada por excessos da «lava jato», lei contra abuso entra em vigor.** 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-03/lei-abuso-autoridade-entra-vigor-nesta-sexta>.

<sup>5</sup> <https://abcpublica.org.br/entidades-da-comunicacao-publicam-manifesto-pela-sustentabilidade-do-jornalismo/>

BRASIL. Decreto n.º 6.555, DE 8 de setembro de 20082008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6555.htm#art14](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6555.htm#art14).

BRASIL. Lei de Acesso à Informação2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm).

BRASIL. Decreto n.º 9.507Brasil, 2018a. p. 3–4. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12232.htm).

BRASIL. Lei Geral de Proteção de Dados2018b.

CHAPARRO, M. C. Cem anos de assessoria de imprensa. *Em: Assessoria de Imprensa e relacionamento com a mídia*. 2<sup>a</sup> ed. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 3–21.

COSTA, João Roberto Vieira Da. **Comunicação de interesse público. Idéias que movem pessoas e fazem um mundo melhor**. São Paulo: Jaboticaba, 2006.

DOS SANTOS, Celeste Leite; DE CAMARGO ELIAS, Pedro Eduardo. Dever de comunicação social do Ministério Público e liberdade de expressão. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público** (8), Brasília, p. 413–442, 2020.

DUARTE, Jorge (Org. .. **Comunicação pública na prática: depoimentos**. São Paulo: Aberje : ABCPública, 2021.

GRUNIG, James E. Teoria Geral de Excelência em Relações Públicas. *Em: Relações Públicas: teoria, contexto e relacionamento*. 2<sup>a</sup> ed. ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011. p. 43–129.

KAFURE, I.; ROCHA, S.; RODRIGUES, V.; SOUZA, A.; BASTOS, K.; RAPOSO, P.; MALHEIROS, T.; BOERES, S.; FEITOSA, A. A terminologia no estudo do usuário da informação. **Biblios**, n. 51, [S. l.], 2013.

KENT, Michael L.; TAYLOR, Maureen. Building dialogic relationships through the World Wide Web. **Public Relations Review**, [S. l.], p. 321–334, 1998.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada**. 4<sup>a</sup> edição ed. São Paulo: Summa, 2003.

LANDIM, Mariana. A LGPD e os limites da liberdade de imprensa. **Migalhas**, [S. l.], 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/343366/a-lgpd-e-os-limites-da-liberdade-de-imprensa>.

LEMOS, Cláudia R. F.; BARROS, Antonio Teixeira De; FARIA, Armando Medeiros De. A ética nas políticas e nas pesquisas sobre comunicação pública. *Em: XII CONGRESSO CIENTÍFICO DA ABRAPCORP, REALIZADO NA FACULDADE DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS 2018, Goiânia. Anais* [...]. Goiânia: Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas, 2018.

MA, Luyue. Rethinking democratizing potential of digital technology: A review of technology and communication studies. **Journal of Information, Communication and Ethics in Society**, [S. l.], v. 18, n. 1, p. 140–156, 2020. DOI: 10.1108/JICES-02-2019-0022.

MEDEIROS, Armando; CHIRNEV, Lilian. **Guia de comunicação pública**. Brasília. Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021. Disponível em: [https://abcpublica.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Guia\\_de\\_Comunicação\\_Pública.pdf](https://abcpublica.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Guia_de_Comunicação_Pública.pdf).

MOSS, Danny; LIKELY, Fraser; SRIRAMESH, Krishnamurthy; FERRARI, Maria Aparecida. Structure of the public relations/communication department: Key findings from a global study. **Public Relations Review**, [S. l.], v. 43, n. 1, p. 80–90, 2017. DOI: 10.1016/j.pubrev.2016.10.019.

NASPOLINI, Samuel Dal Farra; SENA JÚNIOR, Roberto Di. A publicidade e a propaganda na administração pública. **Revista Jurídica ESMP-SP**, v. 16, São Paulo, p. 190–211, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/Rev-Jur-ESMP\\_n.16.pdf#page=190](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rev-Jur-ESMP_n.16.pdf#page=190).

SANT'ANNA, Joberto Mattos De. **Perfil ideal do chefe de gabinete parlamentar no Senado Federal: Servidor Efetivo ou Comissionado?** Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/513275/TCC - Joberto Matos de SantAnna.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

THORSON, Kjerstin; VRAGA, Emily; EKDALE, Brian. Credibility in context: How uncivil online commentary affects news credibility. **Mass Communication and Society**, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 289–313, 2010. DOI: 10.1080/15205430903225571.

WELS, Ana Maria Córdova. Aspectos históricos da atividade de Relações Públicas: paralelos com a origem das assessorias de comunicação social. *Em: MOURA, Cláudia Peixoto De (ed.). História das relações públicas: fragmentos da memória de uma área.* Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008. p. 194–203. Disponível em: <http://www.pucrs.br/edipucrs/historiarp.pdf#page=195>.

## **Parte 2**

Comunicação pública e cidadania  
no enfrentamento da pandemia de  
Covid-19

# **IFSC Verifica: comunicação pública e combate à desinformação na pandemia de Covid-19**

“IFSC Verifica”: public communication and fight against  
disinformation during the Covid-19 pandemic

Ana Paula Lückman<sup>1</sup>

Nadia Garlet<sup>2</sup>

Carla Algeri<sup>3</sup>

Marcela Lin<sup>4</sup>

## RESUMO

Para além das questões sanitárias e sociais, a pandemia de Covid-19 trouxe grandes desafios relacionados à desordem informacional. Nesse cenário, impôs-se aos profissionais de comunicação pública das instituições de ciência e tecnologia seu papel social na divulgação eficiente de informações claras e confiáveis sobre os mais variados aspectos em torno da doença e de suas implicações. Neste artigo, discute-se a relevância da contribuição da comunicação pública para o combate à desinformação, ilustrada pelos resultados do projeto IFSC Verifica, do Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), desenvolvido desde abril de 2020. Recorrendo prioritariamente à expertise de pesquisadores da instituição, mas também a fontes técnico-científicas nacionais e

- 
- 1 Ana Paula Lückman, jornalista no Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), doutora em Comunicação e Informação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: anapaula@ifsc.edu.br.
- 2 Nadia Garlet, relações-públicas no Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), mestra em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). E-mail: nadia.garlet@ifsc.edu.br.
- 3 Carla Algeri, jornalista no Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), mestra em Jornalismo pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: carla.algeri@ifsc.edu.br.
- 4 Marcela Lin, jornalista no Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), mestra em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). E-mail: marcela.lin@ifsc.edu.br.

internacionais, o canal de comunicação abordou questões sobre a pandemia, com foco no combate à desinformação e no esclarecimento de seus públicos estratégicos.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Covid-19. Comunicação pública. Comunicação científica. Desinformação. Verificação.

### **ABSTRACT**

The Covid-19 pandemic brought up big challenges regarding information disorder, also having highlighted health and social issues. On this ground, public communicators acting in science and technology institutions were called to their social role of efficient spreading of clear and trustworthy information regarding the countless aspects of the disease and its consequences. This article discusses the relevant contribution of public communication to the fight against disinformation, here pictured by the results of the “IFSC Verifica” project, developed since April 2020 in the Federal Institute of Santa Catarina (IFSC), Brazil. By calling upon institutional researchers’ expertise, as well as other technical and scientific sources, the communication channel brought up questions about the pandemic, focusing on the fight against disinformation and enlightening its strategic public.

### **KEYWORDS**

Covid-19. Public communication. Scientific communication. Disinformation. Verification.

### **RESUMEN**

Allá de cuestiones sanitarias y sociales, la pandemia de Covid-19 trajo grandes retos relacionados con el trastorno en la comunicación. En este contexto, se impuso a los profesionales de comunicación pública de las instituciones de ciencia y tecnología su rol social en la divulgación eficiente de informaciones claras y confiables sobre los más variados aspectos alrededor de la enfermedad y sus transcendencias. Esto artículo trae discusiones acerca de la relevancia de las contribuciones de la comunicación pública en el combate a la desinformación, ilustradas pelos resultados del proyecto IFSC Verifica, del Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), desarrollado desde abril de 2020. Recurriendo

## INTRODUÇÃO

A pandemia de Covid-19 – ou *Coronavirus Disease*, doença causada pelo coronavírus Sars-Cov-2 – tem provocado sérios impactos na sociedade desde sua identificação pela comunidade científica, em dezembro de 2019. Até 19 de dezembro de 2021, a doença infectou mais de 271 milhões de pessoas em todo o planeta, tendo provocado a morte de 5,3 milhões. O Brasil é o segundo país no ranking de mortes, com mais de 617 mil óbitos registrados – em números absolutos, perde apenas para os Estados Unidos.<sup>5</sup>

Para além da emergência de saúde pública internacional, esse complexo fenômeno global impacta a vida das pessoas nos mais diversos aspectos – profissional, familiar, econômico, psicológico, estudantil, físico, social. Esses variados impactos inter-relacionados colocam em relevo a necessidade de democratização de informação qualificada que contribua para que cada indivíduo possa compreender seu papel na prevenção e erradicação da doença. Em tempos de internet e autocomunicação de massa (CASTELLS, 2015), essa informação disputa espaço com discursos sensacionalistas e negacionistas que tendem a desautorizar a ciência – o que compreende tanto as instituições científicas quanto os profissionais científicos que delas fazem parte – e os veículos profissionais de comunicação. Afinal, uma patologia de origem controversa, para a qual não há medicamento consensual e cujas vacinas ainda não atingiram um percentual ideal da população, é um tema que naturalmente desperta tanto curiosidade quanto medo. Dessa forma, informações falsas, boatos e crendices se disseminam, o que compromete a construção de conhecimento.

5 Dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) disponíveis em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 19 dez. 2021.

Nos últimos anos, a facilidade de compartilhamento de conteúdo pelas mídias digitais e a popularização do acesso à internet favoreceram a disseminação de imensa quantidade de informação na sociedade – e também, pode-se afirmar, de desinformação, fenômeno complexo e amplo que se popularizou com a expressão simplificada “*fake news*”. Como forma de combate ao que estudiosos da área da comunicação nominam “desordem informacional” (WARDLE; DERAKHSHAN, 2019), uma das tendências observadas em nível global é a criação de agências de checagem ou *fact-checking*, que atuam de forma integrada ao jornalismo de referência. Pesquisadores da universidade norte-americana Duke vêm monitorando desde 2014 o surgimento desse tipo de iniciativa e identificaram, até junho de 2021, 341 projetos de *fact-checking* em atividade ao redor do mundo. Desses, dez estão no Brasil (STENCER; LUTHER, 2021).<sup>6</sup>

A emergência da pandemia de Covid-19 e a grande quantidade de questões a serem respondidas nesse momento histórico levaram, naturalmente, as agências de checagem de todo o mundo a enfatizar a verificação da veracidade de informações sobre a doença e seus desdobramentos. A experiência dessas agências inspirou um grupo de profissionais de comunicação do Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC) a desenvolver um produto de comunicação institucional que unisse dois aspectos: a atribuição de comunicação da ciência e o serviço público de compartilhamento de informação confiável e qualificada. Surgiu então o canal de comunicação IFSC Verifica – Jornalismo, Ciência e Tecnologia no Combate à Desinformação, lançado em maio de 2020 e ainda em funcionamento. Apresentamos, na sequência, breve histórico dessa experiência e análise de seus principais resultados.

<sup>6</sup> As agências de *fact-checking* brasileiras listadas no relatório do Duke's Report Lab são: AFP Checamos, Agência Lupa, Aos Fatos, Boatos.com, Comprova, É Isso Mesmo, E-Farsas, Estadão Verifica, Portal EBC's Hoax Reports, Truco e UOL Confere. Para serem consideradas como agências de *fact-checking* pelos pesquisadores, as iniciativas devem se enquadrar numa série de critérios, como atuar na checagem de declarações de pessoas públicas, desmentir boatos ou rumores que circulam pela internet ou verificar o status de promessas feitas durante campanhas políticas, entre outros.

## COMUNICAÇÃO PÚBLICA, CIÊNCIA E COMBATE À DESINFORMAÇÃO

Quando se trata da comunicação institucional de um órgão público, é preciso considerar o que se preconiza como função da comunicação pública. Seu objetivo deve ser o compartilhamento de informações de utilidade pública e de interesse geral, explicando orientações e medidas para além de questões jornalísticas, extrapolando a burocracia e chegando ao cidadão comum (ZÈMOR, 2009). Também é papel da comunicação pública aproximar a instituição de seu público, apresentando os posicionamentos institucionais, dialogando com as pessoas por meio dos canais de comunicação e abrindo-se à opinião pública e à sociedade em geral.

Por meio dessa aproximação com os públicos, dentre outras possibilidades, será possível despertar o interesse por questões da ciência, com respostas para curiosidades sobre a natureza e a sociedade, por exemplo. Nesse aspecto, a comunicação científica – que se apresenta como uma das áreas da comunicação pública – é primordial para despertar esse interesse, permitindo acesso às informações de ciência e tecnologia e contribuindo para o exercício pleno da cidadania (BRANDÃO, 2012). Para atender à necessidade de aproximar a ciência da sociedade e da opinião pública, foi preciso ampliar o papel dos profissionais de comunicação na divulgação de ciência e tecnologia, especialmente em questões relacionadas ao compromisso público e à prestação de contas de instituições públicas, aspectos que também explicam a associação entre comunicação científica e comunicação pública.

Autarquia integrante da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, o Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC) é uma instituição pública de grande capilaridade em solo catarinense: dispõe de 22 câmpus em todas as regiões do estado. Seu corpo de servidores docentes e técnico-administrativos abrange diversas áreas do conhecimento, dada a variedade de eixos tecnológicos contemplados nos cursos ofertados e serviços desenvolvidos. Levando-se em consideração que a pandemia gera impactos que extrapolam o aspecto mais imediato da saúde, abrangendo também o campo da economia, da sociedade, da educação, da política e da infraestrutura, entre muitos outros, percebe-se que as áreas de formação e de pesquisa dos servidores do IFSC podem ser relacionadas e contribuir com as discussões relevantes em torno da pandemia, incrementando o esclarecimento acerca de questões de interesse público.

Além desse corpo docente e técnico com expertises variadas, a instituição dispõe de uma equipe de Comunicação formada por profissionais pesquisadores não só dessa área das ciências sociais aplicadas, mas também, mais especificamente, da Comunicação Pública, do Marketing Digital, da Epistemologia e do Jornalismo Científico. A convergência desses saberes especializados em um produto institucional que promovesse o diálogo entre o conhecimento científico dos pesquisadores e os públicos estratégicos, de modo a fomentar a construção de conhecimento qualificado e confiável sobre a pandemia, foi a ideia norteadora do IFSC Verifica.

Visando não apenas cumprir o papel de compartilhamento do conhecimento com o público, a ideia, quando da concepção do projeto, era também estender esse conhecimento à sociedade de forma mais ampla, contribuindo para uma melhor compreensão sobre os aspectos da pandemia que desertassem dúvidas ou fossem entendidos de forma distorcida, propagados por boatos ou recursos de desinformação, em alinhamento com o que preconiza a Política de Comunicação do IFSC: “O IFSC deve dar atenção especial, em seu compromisso com a democratização do conhecimento produzido internamente, à divulgação nos meios de comunicação, participando efetivamente do chamado jornalismo científico” (IFSC, 2013, p. 65).

Assim, a fim de alcançar um maior número de pessoas, além de produzir conteúdo confiável sobre a pandemia, o projeto também contou com uma série de estratégias voltadas para a multiplicação desse conteúdo nas mídias sociais, que podem ser consideradas hoje uma grande referência de informação para a maior parte das pessoas. Barichello e Machado (2015, p. 190) utilizam o conceito de “desintermediação” de Scolari (2009), que seria o “processo de não-utilização das mídias tradicionais para a construção da visibilidade”. Nesse sentido, as mídias digitais passam a ser referência para o público, dispensando a mediação pelos veículos de comunicação tradicionais, potencializando a visibilidade e promovendo a interação com públicos de interesse.

## O PROJETO IFSC VERIFICA

O cenário imposto pela pandemia trouxe desafios tanto para a gestão institucional quanto para os profissionais do IFSC - entre eles, a implementação das atividades remotas, administrativas e acadêmicas, a partir de 16 de março de 2020, o que exigiu grande esforço de adaptação de técnicos-administrativos,

professores e estudantes. Concomitante aos esforços de adaptação ao novo formato de trabalho, emergiu o anseio dos próprios servidores e estudantes de contribuir para o combate à pandemia. Em abril de 2020, foi lançada a chamada interna EPE Covid-19, para seleção de projetos institucionais de ensino, pesquisa e extensão voltados ao enfrentamento da emergência de saúde pública internacional decorrente da pandemia.

No âmbito dessa chamada, uma equipe de servidoras da Diretoria de Comunicação Institucional, vinculada à Reitoria do IFSC - das quais quatro jornalistas e uma relações-públicas - dedicaram-se à formulação de um produto de comunicação institucional que contemplasse os objetivos específicos 2.5 e 2.6 da chamada EPE Covid-19: produzir conteúdos para mídias digitais que contribuam para combater as *“fake news”* e favoreçam a formação da opinião pública quanto a informações confiáveis sobre a doença, formas de contágio e prevenção; e divulgar o conhecimento científico em linguagem atrativa, interativa e fazendo uso das potencialidades das mídias sociais. Vislumbrou-se então a criação de uma página de conteúdo específico no Portal institucional, que seria alimentada semanalmente com publicações que respondessem a questões relevantes e factuais sobre a pandemia. Para cada publicação, seriam produzidos posts nos perfis oficiais do IFSC nas redes sociais Facebook, Instagram, Twitter e Linkedin.

Quando a chamada foi lançada, em abril de 2020, já circulavam na internet diversas informações falsas ou distorcidas sobre a pandemia. Em exploração empírica feita pelas responsáveis pelo projeto nas mídias sociais da instituição, percebia-se que o público tinha muitas dúvidas sobre questões bastante elementares, como formas de prevenção, vacinas, medicamentos, formas de contágio e outros aspectos relacionados à Covid-19. A proposta convergiu, então, para um modelo de combate à desinformação um pouco distante daquele praticado pelas agências de *fact-checking* no jornalismo de referência: ao invés de propriamente desmentir boatos ou desinformação em circulação, o IFSC Verifica propôs-se a responder a questões importantes sobre a pandemia por meio da exploração exaustiva da maior quantidade possível de ângulos para cada pergunta. Como fontes prioritárias na busca pelas respostas, seriam consultados os próprios servidores pesquisadores da instituição.

Aprovado na chamada pública, o projeto foi aprimorado e preparado para seu lançamento, com a inclusão, na equipe, de um programador visual

da Diretoria de Comunicação e um editor de vídeo - este último, bolsista da instituição - que atuaram na elaboração da identidade visual do produto e desenvolveram um vídeo de lançamento. Além disso, os dois profissionais de design e vídeo também atuaram na elaboração das artes e na edição dos vídeos produzidos para cada publicação.

Assim, com uma equipe multidisciplinar, composta por profissionais de jornalismo, relações públicas, design e audiovisual, o IFSC Verifica foi lançado como canal institucional de comunicação, com a produção semanal de conteúdos que se propunham a responder questões importantes relacionadas à pandemia e esclarecessem informações distorcidas, complexas ou pouco claras, tendo como fontes prioritárias de informação o corpo docente e técnico do Instituto e contando, quando necessário, com o apoio de cientistas de outras instituições, além do material de órgãos de referência como a Organização Mundial de Saúde (OMS), secretarias de saúde estaduais e municipais e instituições científicas, majoritariamente públicas.

O canal escolhido para a divulgação dos conteúdos foi uma página no Portal do IFSC - [www.ifsc.edu.br/verifica](http://www.ifsc.edu.br/verifica) - que, além das publicações propriamente ditas, tem campos específicos nos quais são descritas a proposta e a metodologia do projeto, informando também os integrantes da equipe responsável e o link para cadastro dos leitores na *newsletter* do canal. A fim de ampliar o alcance das publicações e atrair leitores para a página do projeto, algumas estratégias foram organizadas: além da distribuição do link da postagem original nas mídias sociais institucionais (Facebook, Instagram, Linked-In e Twitter), a publicação do conteúdo também é divulgada na área de notícias do Portal institucional, com um pequeno resumo e contextualização do projeto. A notícia é replicada nos sites dos 22 diferentes câmpus da instituição, estratégia que permite a penetração dos conteúdos publicados também no âmbito local.

Para deixar o conteúdo mais completo e atrativo, a equipe responsável elaborou uma linguagem específica para as publicações do projeto, distinta daquela utilizada nos textos noticiosos institucionais - mais formais - ou nos textos do Blog do IFSC e das mídias sociais - mais descontraídos. A equipe primou pelo rigor no uso de termos científicos, buscando sempre esclarecer em linguagem simples as questões técnico-científicas que envolvem os temas abordados, fazendo uso também de recursos hipertextuais e multimídia, como imagens, infográficos, vídeos e áudios, para enriquecer a fruição do conteúdo pelo público.

O lançamento do IFSC Verifica aconteceu em 25 de maio de 2020 com a publicação de uma notícia no Portal do IFSC e posterior divulgação nas mídias sociais da instituição. Um vídeo de lançamento foi produzido especialmente para divulgação nas mídias sociais, com o intuito de apresentar o projeto e convidar o público a contribuir com questões. No dia seguinte, em 26 de maio de 2020, foi publicado o primeiro conteúdo do projeto, intitulado “Como a informação pode ajudar a conter uma pandemia?”. Até dezembro de 2021, foram publicados 44 conteúdos abordando os mais variados temas relacionados à pandemia: vacinas, prevenção, formas de transmissão, testagem, identificação de sintomas, tratamento, sequelas, utilização de máscaras, relação com outras questões de saúde, aspectos da vida cotidiana como viagens e transporte público, alimentação promotora de saúde, entre outros (Quadro 1).

Quadro 1 – Posts do IFSC Verifica

Título	Data de publicação
Como a informação pode ajudar a conter uma pandemia?	26/5/2020
Por que é tão demorado produzir uma nova vacina?	2/6/2020
Cloroquina e hidroxicloroquina: esses medicamentos têm eficácia contra a Covid-19?	9/6/2020
O novo coronavírus pode ser transmitido pela água ou pela rede de esgoto?	16/6/2020
Existe uma previsão para o fim da pandemia?	23/6/2020
Como funcionam os testes que identificam o coronavírus no organismo?	30/6/2020
Preciso andar de ônibus, e agora?	7/7/2020
É possível prevenir o coronavírus por meio da alimentação?	14/7/2020
Qual a diferença entre doentes assintomáticos, pré-sintomáticos e sintomáticos?	21/7/2020
Como não desistir de praticar atividades físicas em função da máscara facial?	28/7/2020
Qual a melhor forma de medir a temperatura do corpo?	4/8/2020

<b>Título</b>	<b>Data de publicação</b>
Como funciona uma Unidade de Terapia Intensiva?	11/8/2020
A carne pode ser contaminada pelo novo coronavírus?	18/8/2020
É arriscado engravidar na pandemia?	25/8/2020
Animais de estimação podem contrair o novo coronavírus?	1/9/2020
Preciso ir ao dentista. É seguro?	8/9/2020
Você tem um ou mais fatores de risco para a Covid-19?	15/9/2020
A imunidade coletiva pode acabar com a pandemia?	22/9/2020
Como cuidar de um paciente com Covid-19 em casa e evitar o contágio da família?	29/9/2020
Como a Covid-19 afeta crianças e adolescentes?	6/10/2020
Viajar e se hospedar em um hotel pode ser seguro?	13/10/2020
Câncer de mama e outras doenças: como manter a prevenção e tratamento durante a pandemia?	20/10/2020
Quando tivermos vacina, não teremos mais pandemia?	27/10/2020
Já podemos relaxar as medidas de cuidado em relação ao novo coronavírus?	3/11/2020
É seguro comparecer às urnas no dia das eleições?	10/11/2020
Como está a segunda onda de Covid-19 pelo mundo?	17/11/2020
Quem teve Covid-19 pode ficar com sequelas?	24/11/2020
É possível aproveitar o verão de forma segura na pandemia?	1/12/2020
Como higienizar corretamente mãos, objetos e ambientes para prevenir o novo coronavírus?	8/12/2020
Testar ou observar sintomas? Como saber se estou com o coronavírus?	15/12/2020
O que já aprendemos sobre a Covid-19?	22/12/2020
Como a informação pode ajudar a conter uma pandemia?	29/12/2020
Ivermectina pode prevenir ou tratar a Covid-19?	26/1/2021
Tire suas dúvidas sobre a vacinação contra a Covid-19	23/2/2021

<b>Título</b>	<b>Data de publicação</b>
Por que usar máscaras PFF2 agora?	30/3/2021
Já tive Covid-19. Posso me reinfectar?	27/4/2021
Como a pandemia está alterando a nossa linguagem?	25/5/2021
Um ano de IFSC Verifica: um guia de temas que já abordamos	29/6/2021
Variantes podem dificultar o controle da pandemia de Covid-19?	27/7/2021
Como está sua saúde mental durante a pandemia?	31/8/2021
Como a telemedicina está nos ajudando na pandemia?	28/9/2021
Qual a importância da dose de reforço da vacina?	26/10/2021
Estamos perto do fim da pandemia?	30/11/2021
Como a educação profissional pode contribuir no combate à desinformação?	23/12/2021

Fonte: Dados do IFSC

Cada conteúdo é abordado a partir de uma pergunta norteadora e conduzido por questões derivadas, numa estratégia que ajuda o leitor a conduzir seu percurso de leitura e favorece a abordagem dialógica. Os assuntos são explorados em profundidade a partir de entrevistas com fontes especializadas do IFSC, fontes especializadas externas ao IFSC, consultas a periódicos científicos e sites de instituições externas e consulta a documentos oficiais. A apresentação das publicações, além da linguagem textual, prioriza a hipertextualidade, com uso de links para fontes externas, vídeos, áudios, gráficos, artes e hiperligações para outros conteúdos do próprio projeto. Prioriza-se também a remissão a conteúdos originais, como documentos, leis, relatórios, artigos científicos e outras fontes acessíveis, o que permite ao público ampliar as possibilidades de conhecimento acerca dos temas tratados, como é proposto pelo jornalismo contextualizado (PAVLIK, 2001 *apud* ZAMITH, 2011).

A ideia original do IFSC Verifica era responder a perguntas enviadas pelo público por e-mail ou pelas mídias sociais. Esse engajamento, porém, não correspondeu às expectativas iniciais. Coube à equipe do projeto manter-se atenta às questões mais factuais envolvendo a pandemia, acompanhando as

pesquisas recentes, noticiário de referência e mesmo os boatos que geravam repercussão nas mídias sociais. Esses temas nortearam as temáticas abordadas a cada publicação, a partir da elaboração de uma pergunta-chave a ser respondida. Para essas respostas, a equipe contou com um banco de fontes de profissionais da instituição, criado para atender especificamente ao contexto da pandemia, estruturado por meio de formulário on-line preenchido pelos próprios pesquisadores. O formulário on-line permaneceu aberto durante todo o ano de 2020, divulgado semanalmente na newsletter enviada a todos os servidores da instituição. Com o andamento do projeto, também se estreitou a relação entre os jornalistas da equipe e os pesquisadores de diversas áreas do conhecimento em atuação na instituição. Isso ocorreu de forma particular com os docentes da área de Enfermagem, que passaram a participar ativamente como fontes e também com a indicação de outros pesquisadores que pudessem contribuir para as questões levantadas.

Algumas estratégias de divulgação foram estabelecidas a fim de levar os conteúdos produzidos para o maior número possível de pessoas. Assim, todos os conteúdos eram divulgados semanalmente por meio de notícia no Portal e sites dos câmpus, nas mídias sociais da instituição com artes elaboradas de acordo com a identidade visual do projeto, em newsletter encaminhada aos servidores do IFSC com as principais notícias da semana, e também em newsletter própria criada para atender ao projeto por meio de cadastro de interessados em receber o conteúdo. As equipes de comunicação dos câmpus eram acionadas para reforçar a divulgação dos conteúdos em suas mídias sociais, ampliando o alcance do projeto junto aos públicos estratégicos.

No caso das mídias sociais, além da divulgação na terça-feira, dia da publicação dos conteúdos, uma segunda chamada passou a ser feita na página do IFSC no Facebook e no perfil do IFSC no Twitter no sábado, a fim de atrair mais leitores, utilizando legenda e imagem diferentes da primeira postagem. Quando foi atingida a marca de dez posts, também foram feitas chamadas específicas com os conteúdos produzidos até então em *thread* no Twitter e chamadas nos *stories* do Instagram, onde todos os posts também foram salvos em um destaque específico nos *stories*. Além disso, os vídeos utilizados na produção dos conteúdos, principalmente com trechos de entrevistas com os especialistas, foram divulgados no canal da instituição no YouTube em *playlist* própria.

## RESULTADOS

A chamada pública que originou o projeto teve como período inicial de execução os meses de abril a dezembro de 2020. Nessa primeira fase, as publicações foram realizadas com periodicidade semanal. A partir de 2021, o projeto foi consolidado como canal institucional de comunicação. Com isso, as publicações passaram a ser mensais, mantendo-se a última terça-feira do mês como referência.

Em 20 meses, as publicações do IFSC Verifica alcançaram uma média de 1.400 leituras por postagem, número quase quatro vezes superior à média de leituras das notícias publicadas no Portal da instituição no mesmo período, que foi de 375. Em relação ao alcance geral, os conteúdos do projeto passaram de 66 mil leituras. Entre os conteúdos publicados, 14 alcançaram a marca de mais de mil leituras, com destaque para o post sobre termômetros e aferição de temperatura corporal, que obteve mais de 21 mil leituras.

Os motivos que levaram esses conteúdos a alcançarem números superiores foram diversos: o mais lido, por exemplo, buscava responder qual a melhor forma de medir a temperatura do corpo e como utilizar corretamente os termômetros disponíveis no mercado. Sua publicação aconteceu em 4 de agosto de 2020, antes de circular desinformação sobre um possível risco da utilização de termômetros infravermelhos. O surgimento desse boato motivou a equipe a atualizar o conteúdo para esclarecer a questão. A análise das métricas dos posts mais lidos também indica que os conteúdos continuam sendo acessados muitos meses após a publicação original. No caso do material sobre febre e termômetros, foram 3.363 leituras em 2020 e 18.204 em 2021, o que permite inferir um crescente interesse do público por informação qualificada a respeito desse tema.

O terceiro post mais lido alcançou grande repercussão após ser compartilhado pelo prefeito de Florianópolis, Gean Loureiro, em seu perfil pessoal no Twitter. Com o objetivo de explicar a diferença entre doentes assintomáticos, pré-sintomáticos e sintomáticos, a publicação teve como objetivo esclarecer que mesmo pessoas que não apresentassem sintomas poderiam estar transmitindo o vírus, alertando para a necessidade do distanciamento social e outros cuidados – informação ainda pouco difundida na época do post. Outras publicações que ultrapassaram as mil leituras abordaram

temas como a possibilidade de uma previsão para o fim da pandemia; se existem medicamentos eficazes para prevenção e tratamento da Covid-19, tratando especialmente das medicações cloroquina, hidroxicloroquina e ivermectina; se o coronavírus pode ser transmitido pela água e pelo esgoto; imunidade coletiva; sequelas da Covid-19.

A estratégia de compartilhar as publicações nas mídias sociais aos finais de semana – e não apenas no dia original das postagens – também se mostrou relevante para um maior alcance do projeto. Ao avaliarmos os resultados do Google Analytics, é possível perceber que há picos de leitura às terças e aos sábados, dias em que os conteúdos eram compartilhados.

Além da publicação dos conteúdos no site e compartilhamento nas mídias sociais, também foi criado um cadastro para os interessados em receberem as publicações por e-mail. A divulgação do cadastro aconteceu ao final de cada publicação e também nas mídias sociais. Até início de novembro de 2021, foram 173 cadastrados nesta ferramenta e 43 envios de e-mail. Os resultados alcançados com essa estratégia se mostraram bastante eficazes, com uma taxa média de abertura de e-mails de 36,8% e uma taxa de cliques em links de 20,1%. Comparativamente, a taxa média de abertura de e-mails marketing é de cerca de 18% e a taxa de cliques de 2,6%.

Para além dos números de alcance do projeto por meio de respostas às dúvidas dos cidadãos relacionadas à pandemia, o IFSC Verifica também cumpriu outro papel: o de aproximação dos profissionais de comunicação com os pesquisadores da instituição, essencial para a função de comunicação da ciência para o público não especializado. Isso aconteceu de duas formas. Em primeiro lugar, por meio do Banco de Fontes criado especificamente para esclarecimento de assuntos referentes à pandemia, 23 servidores das mais variadas áreas de formação - desde pesquisadores da saúde, como enfermeiros e biomédicos, a outros de áreas técnicas, como as diversas engenharias, ou de campos relacionados a questões sociais da pandemia, como Direito e Filosofia - se colocaram à disposição da equipe de comunicação para colaborar como fontes de informação. Em segundo lugar, à medida que o projeto foi se desenvolvendo e se tornando conhecido, estabeleceu-se também uma relação com as fontes procuradas inicialmente pela equipe, que passaram então a indicar novas fontes e também conteúdos a serem abordados não só pelo IFSC Verifica, mas pela comunicação institucional como um todo.

O reconhecimento externo da qualidade da contribuição do IFSC Verifica para o combate à desinformação sobre a pandemia foi concretizado com a conquista de prêmios importantes em Santa Catarina. Em 8 de outubro de 2021, uma das jornalistas da equipe conquistou a segunda colocação na etapa estadual do Prêmio Confap de Ciência, Tecnologia e Inovação Romeu Francisco Landi, organizado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e à Inovação do Estado de Santa Catarina (Fapesc). No dia 28 do mesmo mês, o IFSC Verifica recebeu três troféus no Prêmio Fapesc de Jornalismo em Ciência, Tecnologia e Inovação, concedido pela mesma entidade: publicações do projeto receberam a primeira e a terceira colocações na etapa regional e um segundo lugar estadual, todas na categoria Internet. Em novembro, após seleção entre trabalhos inscritos por toda a Rede Federal de EPT, o relato sobre o IFSC Verifica foi apresentado na Mostra de Experiências Exitosas da 45<sup>a</sup> Reunião dos Dirigentes das Instituições de Educação Profissional e Tecnológica (Reditec).

Com as avaliações positivas dos resultados obtidos na etapa inicial do projeto, em 2020, e sua continuidade com periodicidade mensal ao longo de 2021, a equipe observou a relevância da manutenção de um canal de comunicação institucional voltado à comunicação científica e com foco no combate à desinformação, conforme preconizam os princípios da Comunicação Pública. Percebeu-se também o grande potencial de contribuição social da instituição para o esclarecimento de questões relacionadas à ciência e tecnologia, para além da pandemia de Covid-19, já que o corpo de servidores do IFSC tem pesquisadores de variadas áreas de formação. Nesse contexto, o IFSC Verifica irá ampliar seu leque temático a partir de 2022, passando a abordar outros temas de ciência e tecnologia que contribuam para o esclarecimento de questões relevantes.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Qual o papel de uma instituição pública de ensino e pesquisa frente à pandemia de Covid-19? Além de produzir conhecimento científico, mobilizando seus profissionais e estudantes, é tornar esse conhecimento acessível ao grande público. O IFSC Verifica marca a posição da instituição na defesa da ciência e no combate à disseminação de notícias falsas. Além disso, mais do que esclarecer questões da pandemia a partir de fontes pri-

márias, prioritariamente do IFSC, o projeto acabou assumindo também um papel de curadoria de conteúdo confiável, reunindo informações de estudos científicos e destacando posicionamentos de outras entidades, como a Organização Mundial de Saúde.

Ao adotar um posicionamento claro, a instituição pode contribuir com um importante debate e cumprir seu papel de responsabilidade social como instituição pública produtora de ciência.

Em tempos de extrema polarização de ideias, em que dados científicos são confundidos com opinião pessoal e vice-versa, pode parecer arriscado produzir e divulgar conteúdo que, ao promover reflexões e discussões, abre espaço para que se suscitem posicionamentos contrários e controvertidos. Por outro lado, pensando na missão e valores institucionais, a instituição não poderia se furtar a esse papel.

Dessa maneira, podemos afirmar que a inserção do IFSC Verifica nas pautas do IFSC está atingindo seus objetivos, constituindo-se como veículo de divulgação científica institucional que leva qualificada, clara e confiável aos públicos de interesse da instituição, gerando o debate em torno de questões científicas de grande relevância na atualidade e, por fim, contribuindo no combate à pandemia de Covid-19. Para as próximas etapas, a perspectiva é manter o esforço de combate à desinformação, abrangendo outros temas de interesse da sociedade.

## REFERÊNCIAS

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

CASTELLS, Manual. **O poder da comunicação.** Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2015.

INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA (IFSC). **Política de Comunicação.** Florianópolis: IFSC, 2013.

MACHADO, Jones; DA ROCHA BARICELLO, Eugenia Maria Mariano. Comunicação de crise em mídias sociais digitais: um estudo do Twitter, do Facebook e do blog corporativo da Petrobras. **Organicom,**

v. 12, n. 22, p. 187-197, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139277/134618>. Acesso em: 10 mar. 2021.

STENCEL, Mark; LUTHEL, Joel. Fact-checking count tops 300 for the first time. **Duke Reporter's Lab**, 13 Out. 2020. Disponível em: <https://reporterslab.org/fact-checking-count-tops-300-for-the-first-time/>. Acesso em: 19 dez. 2021.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. Reflexão sobre a “desordem da informação”: formatos da informação incorreta, desinformação e má informação. In: IRETON, Cherilyn; POSETTI, Julie (Ed.). **Jornalismo, fake news & desinformação**: manual para educação e treinamento em jornalismo. Paris: Unesco, 2019.

ZAMITH SILVA, Fernando António Dias. **A contextualização no ciberjornalismo**. 2011. Tese. Curso de Informação e Comunicação em Plataformas Digitais, Universidade do Porto, Porto, 2011.

ZÉMOR, Pierre. Como anda a comunicação pública? **Revista do Serviço Público**, v. 60, n. 2, p. 189-195, 2009. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/21>. Acesso em 12 mar. 2021.

# **UEL em Rede: uma campanha colaborativa de comunicação nas comunidades contra a Covid-19**

UEL in network: collaborative communication  
campaign in communities against covid-19

Regina Célia Escudero<sup>1</sup>  
Thamine de Almeida Ayoub Ayoub<sup>2</sup>  
Seila Cibele Sitta Preto<sup>3</sup>

## RESUMO

No contexto da pandemia da COVID-19 o projeto UEL EM REDE foi criado com o objetivo de levar informações sobre a prevenção da doença às populações vulneráveis de Londrina-PR. O projeto construiu uma rede virtual multidisciplinar, com parceiros internos e externos à universidade, pautada na solidariedade, e atuou para além dos objetivos iniciais, principalmente devido à participação dos movimentos sociais. O trabalho se insere na reflexão sobre o papel da comunicação pública na construção de redes de interesse comum e com potencial de organização social. Trata-se de uma pesquisa participante, cuja análise está embasada por teorias que tratam da comunicação pública e da esfera pública. Como resultado, comprehende-se que o amplo engajamento observado na atuação da rede está relacionado à esfera pública criada a partir do legítimo interesse comum e da cidadania coletiva.

---

<sup>1</sup> Regina Célia Escudero. Universidade Estadual de Londrina, Brasil, escudero@uel.br.

<sup>2</sup> Thamine de Almeida Ayoub Ayoub. Universidade Estadual de Londrina, Brasil, thamine@uel.br.

<sup>3</sup> Seila Cibele Sitta Preto. Universidade Estadual de Londrina, Brasil, cibelesitta@uel.br.

## **PALAVRAS-CHAVE:**

Comunicação Pública. Esfera Pública. Movimentos Sociais. Cidadania. COVID-19.

## **ABSTRACT**

During the COVID-19 pandemic context, the UEL EM REDE project was created with the aim of providing information to vulnerable populations in Londrina-PR about the disease prevention. The project has built a multidisciplinary virtual network, with partners from inside and outside of university, based on solidarity, and reached beyond the initial goals, mainly due to the participation of social movements. This work contributes to the reflection about the role of public communication in the construction of networks based on common interest and its potential for social organization. This is a participant investigation, whose analysis is based on theories about public communication and the public sphere. As a result, the broad engagement observed in the network's performance is related to the public sphere created based on legitimate common interest and collective citizenship.

## **KEYWORDS**

Public Communication. Public Sphere. Social movements. Citizenship. COVID-19.

## **INTRODUÇÃO**

Este artigo tem o propósito de apresentar o desenvolvimento do projeto UEL EM REDE que foi realizado na Universidade Estadual de Londrina. O projeto inicialmente foi estruturado com o objetivo de levar informações a respeito da prevenção da COVID-19 às populações das comunidades vulneráveis da cidade de Londrina, com linguagens e veículos de comunicação adequados às características e demandas dessas populações.

A pandemia do novo coronavírus (COVID-19) foi oficialmente reconhecida em março de 2020, mesmo mês em que se registrou a primeira morte pela doença no Brasil. Rapidamente o vírus se espalhou pelas cidades

brasileiras devido à falta de uma política incisiva de informação e prevenção da doença. A postura do governo federal de subestimar os efeitos da COVID-19, a demora para interromper as atividades e decretar *lockdown*, e o compartilhamento de informações falsas (*fake-news*) foram fatores que contribuíram para o agravamento da pandemia no contexto brasileiro, especialmente entre os territórios mais vulneráveis.

Desse modo, o projeto UEL EM REDE foi fundamentalmente multidisciplinar e teve como característica principal sua abertura à conexão de outros colaboradores em prol da criação de uma rede virtual de troca de conhecimentos seguros a respeito da prevenção ao Coronavírus a fim de contemplar as necessidades das populações mais vulneráveis definidas pelo projeto na cidade de Londrina. Tratou-se de uma ação vinculada aos projetos de pesquisa e ensino “Uma análise da Comunicação Pública na Esfera Pública”<sup>4</sup> e do projeto de extensão “Terra Vermelha”<sup>5</sup>, ambos lotados no Departamento de Comunicação da Universidade Estadual de Londrina, sendo que destes projetos participavam professores e estudantes de diferentes cursos da Universidade, dando um caráter multidisciplinar ao projeto.<sup>6</sup>

Se os primeiros passos desta Rede que formou o projeto foram dados com a maior parte de sujeitos da Universidade, aos poucos outros parceiros externos à universidade foram se juntando a nós. O contexto social gerado pela pandemia teve como um fruto positivo que foi a solidariedade. Entendemos assim que o projeto UEL em REDE se formou como um projeto solidário e virtual. Ou seja, pela característica do projeto, aberta a interação com outros sujeitos, e sua participação ativa na sua construção

4 Projeto de Pesquisa nº 10547 intitulado “ANÁLISE DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO DE FORTALECIMENTO DA ESFERA PÚBLICA: EM DISCUSSÃO A TEMÁTICA DO JOVEM EM CONFLITO COM A LEI ENTRE OS SEGMENTOS DA SOCIEDADE CIVIL LONDRINENSE”, do Departamento de Comunicação, coordenado pela professora Regina Escudero.

5 Projeto de extensão nº 02365 intitulado “TERRA VERMELHA: UEL PATRIMÔNIO DO PARANÁ”, do Departamento de Comunicação, coordenado pelo prof. Ayoub Hanna Ayoub.

6 Professores: Suellen do Carmo Guimarães (depto de comunicação), Thamine de Almeida Ayoub Ayoub (depto de arquitetura). Estudantes de pós-graduação: Dandhara Lemos Pinto (arquitetura). Estudantes de graduação: Andressa Cristina Costa Alves (Relações Públicas), Luiza Harumi Santana Furumiti (Relações Públicas), Marco Boesell Medon Dos Santos (Relações Públicas), Marcos Huan Biagio Caldeira (Relações Públicas) e Vinicius Guerra Pereira Meira (Jornalismo).

e pelo momento atípico vivenciado pela sociedade como um todo em função da pandemia do coronavírus, a rede virtual e solidária construída no UEL em REDE deu ao projeto organicidade social, ultrapassando de modo natural os muros da universidade.

Gohn (2005) define esse sujeito participante de nosso projeto como o homem civilizado da nossa sociedade, que é solidário com seus pares. O tipo de cidadão participante de nosso projeto a partir da caracterização da autora (COHN, 2005) foi a cidadania coletiva, o que será discutido no interior do artigo.

A contribuição que esse artigo pretende trazer é uma reflexão sobre as possibilidades de experimentar a comunicação a partir da ótica da comunicação pública, que se dá no contexto da sociedade democrática, principalmente, a partir dos pressupostos da mediação cultural (MARTIN-BARBERO, 2003). Defende-se, desse modo, uma inversão na relação entre o emissor e o receptor no processo comunicativo, ou seja, não mais uma percepção do receptor passivo e do emissor ativo, como, por muito tempo foi transmitido pelas Escolas da Comunicação hegemônicas. Ou seja, um modelo linear e simétrico. Sob a perspectiva da mediação cultural o receptor passa a ter um papel ativo na comunicação, interagindo com o receptor e dando à comunicação uma visão circular, processual e assimétrica.

O trabalho se justifica pela necessidade de construir uma reflexão sobre a esfera pública<sup>7</sup> e o papel da comunicação pública na construção de redes solidárias de interesse comum, com potencial de organização social, como contramovimento/contraponto à rede de comunicação que se estabeleceu na última década, baseada e com o objetivo de disseminar *fake-news* e promover a desinformação.

A metodologia utilizada em nosso projeto UEL EM REDE foi a participativa (DEMO, 1989), a qual será melhor definida no interior deste artigo. O eixo central de nossa pesquisa bibliográfica foi o processo

7 A esfera pública burguesa pode ser entendida inicialmente como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social. O meio dessa discussão política não tem, de modo peculiar e histórico, um modelo anterior: a racionalização pública (HABERMAS, 2003: 42).

de comunicação pública que permeia a construção de uma rede de comunicação de interesse público, em nosso caso específico, com características marcadamente virtuais e solidárias.

A esfera pública criada pelo grupo UEL EM REDE, alcançou dimensões que apoiada pela dinâmica das redes sociais, alcançou um surpreendente número de adesões e uma amplitude que a princípio não foi imaginada. Entretanto, atribuímos “o sucesso” desse projeto a outros elementos, que vão além dessa rede social, que gera adesões e curtidas. Para o grupo, a razão de tal engajamento está nessa esfera pública criada em torno desse legítimo interesse comum, e na cidadania coletiva que se aderiu ao grupo.

## O PROJETO UEL EM REDE

A pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), maior já registrada em um século, foi reconhecida pela OMS (Organização Mundial da Saúde) em 11 de março de 2020, e a primeira morte registrada no Brasil ocorreu em 17 de março de 2020 (GOMES e BENTOLILA, 2021). Com o rápido espalhamento da doença e a falta de medidas preventivas e de tratamentos cientificamente comprovados e eficazes, o Brasil foi o segundo país com mais mortes pela COVID-19 do mundo. Segundo Gomes e Bentolila (2021, p.353), grande parte dessas mortes poderiam ter sido evitadas se não fossem “a falta de um plano nacional de combate a pandemia com base na ciência, o negacionismo, as desigualdades sociais, o nível de pobreza, a proliferação de notícias falsas (...).”

O Brasil ultrapassou a marca dos 500 mil mortos pela doença com os maiores índices de mortalidade concentrados nas periferias das cidades, como mostram Fortes, Oliveira e Souza (2020), com dados da cidade do Rio de Janeiro, e Pasternak, D’Ottaviano e Barbon (2020), com dados de São Paulo, por exemplo.

É possível verificar uma relação direta entre agravamento da pobreza e a disseminação do vírus e as mortes decorrentes. Quando a situação de calamidade foi identificada, o Brasil foi um dos poucos países a não decretar um *lockdown* total para tentar conter o espalhamento da doença. Apesar da iniciativa de governadores dos estados de decretarem o *lockdown*, o governo federal se manifestou contrário à interrupção total das atividades, argumentando que isso teria um impacto negativo sobre a economia nacional. Além

disso, o presidente Jair Bolsonaro foi o único chefe de estado a declarar publicamente que não iria se vacinar, além de incentivar aglomerações e suscitar dúvidas sobre a eficácia da vacinação (GOMES e BENTOLILA, 2021). Nos locais onde as atividades de comércio e serviço não pararam ou pararam por um curto período de tempo, os trabalhadores foram os maiores impactados, especialmente devido às condições precárias de moradia que dificultam medidas preventivas ao contágio como distanciamento social, ventilação natural das edificações, entre outras. Os altos índices de contaminação da doença levaram a um rápido colapso no sistema público de saúde em grande parte das cidades brasileiras.

Mesmo sem uma política eficaz de interrupção das atividades, como esperado, uma forte crise econômica se combinou à crise sanitária, impactando mais rapidamente os trabalhadores informais e, depois, com o aumento das demissões, fechamento de empresas e redução de pagamento por redução de jornada de trabalho, os trabalhadores com vínculos formais.

Segundo dados da CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe<sup>8</sup>, entre os anos de 2020 e 2021 constatou-se um aumento de 22 milhões de pessoas pobres no Brasil, enfatizando uma piora nos índices de desigualdade e nas taxas de ocupação do mercado, principalmente para mulheres. Dentre todos os problemas trazidos pelo vírus, observam-se impactos ainda mais profundos quando somados à desigualdade social do quadro brasileiro.

O contexto em que foi criado o projeto UEL EM REDE, em abril de 2019, quando do início da pandemia do Coronavírus no Brasil, foi marcado pela enorme desinformação a respeito do que se tratava este vírus e da forma como controlá-lo ou mesmo combatê-lo. Tal contexto é propício ao que se entende por desinformação, boato ou pelo que atualmente se conhece pelo nome de *Fake News*. Nossa projeto surgiu com o objetivo de levar o máximo de informações sobre a doença e a forma de as populações vulneráveis da cidade de Londrina se protegerem contra ela, baseando-se em linguagem e meios de comunicação adequados ao perfil dessa população. Queríamos levar uma informação sobre a proteção ao Novo Coronavírus que real-

<sup>8</sup> Dados disponíveis em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/pandemia-provoca-aumento-niveis-pobreza-sem-precedentes-ultimas-decadas-tem-forte>. Acesso em 20 de dezembro de 2021.

mente se comunicasse de forma adequada e eficaz com o público de nosso projeto, fazendo a diferença em meio a tantas informações desencontradas que desde o início da pandemia já se faziam presentes entre a população.

Quanto menor o nível de informação a respeito de um determinado assunto maior o poder de manipulação da opinião pública, ainda mais quando estamos em meio a um clima de tensão como o vivenciado pela pandemia do COVID-19. Nesse contexto fértil, as fake News se alastraram pelas redes sociais, em especial porque o governo federal, na figura do presidente da república, Bolsonaro, tinha um discurso contrário aos cuidados com a COVID -19 recomendados pelos órgãos oficiais, causando maior desencontro de informações entre a população.

Qualquer povo bem instruído sobre todas as questões que lhe dizem respeito terá muito mais condições de acertar do que um outro que não tiver nenhuma oportunidade nesse sentido ou então que estiver na maior parte do tempo obscurecido pela exurrrada de mentiras que invadem o espaço público (NASCIMENTO, 2018).

O contexto da pandemia exigia que agíssemos de forma rápida. Precisávamos também ampliar o grupo, fazer a “conquista de aliados” (ES-CUDERO, 1987), sendo que a busca desses apoios é fundamental na organização de uma Rede Orgânica. Foi essa a principal motivação para criar o grupo UEL EM REDE, que nasceu em um contexto de emergência, formado por um grupo de profissionais de dentro e de fora da UEL, que de forma solidária se uniram em torno do mesmo objetivo: agregar conhecimento e trabalho para ajudar pessoas que vivem em situação vulnerável na cidade de Londrina a superar as dificuldades econômicas e sanitárias impostas pelo vírus.

Foi uma iniciativa de alguns representantes de órgãos da Universidade Estadual de Londrina, uma professora do curso de Relações Públicas, um jornalista e o coordenador da COM -Coordenadoria de Comunicação da UEL, um jornalista da Rádio UEL e uma médica da Pró-Reitoria de Extensão da UEL - PROEX - além de um padre, representando a Comissão Pastoral da Terra. Ou seja, eram ações marcadas pelo voluntariado, visto que os trabalhos naquele período na universidade estavam suspensos em função da pandemia e os encontros somente eram possíveis de modo virtual. No entanto, havia no ar um desejo entre muitos de colaborar com seu conhe-

cimento ou da forma como pudessem a fim de minimizar o sofrimento das populações mais vulneráveis e expostas de modo mais agressivo ao vírus.

Nosso projeto surgiu com o objetivo de levar o máximo de informações sobre a doença e a forma de as populações vulneráveis da cidade de Londrina se protegerem contra ela, baseando-se em linguagem e meios de comunicação adequados ao perfil dessa população. Queríamos levar uma informação sobre a proteção ao Novo Coronavírus que realmente se comunicasse de forma adequada e eficaz com o público de nosso projeto, fazendo a diferença em meio a tantas informações desencontradas que desde o início da pandemia já se faziam presentes entre a população.

Quanto menor o nível de informação a respeito de um determinado assunto maior o poder de manipulação da opinião pública, ainda mais quando estamos em meio a um clima de tensão como o vivenciado pela pandemia do COVID-19. Nesse contexto fértil, as fake News se alastraram pelas redes sociais, em especial porque o governo federal, na figura do presidente da república, Bolsonaro, tinha um discurso contrário aos cuidados com a COVID -19 recomendados pelos órgãos oficiais, causando maior desencontro de informações entre a população.

Qualquer povo bem instruído sobre todas as questões que lhe dizem respeito terá muito mais condições de acertar do que um outro que não tiver nenhuma oportunidade nesse sentido ou então que estiver na maior parte do tempo obscurecido pela enxurrada de mentiras que invadem o espaço público (NASCIMENTO, 2018).

O contexto da pandemia exigia que agíssemos de forma rápida. Precisávamos também ampliar o grupo, fazer a “conquista de aliados” (ESCUERO, 1986), sendo que a busca desses apoios é fundamental na organização de uma Rede Orgânica. Foi essa a principal motivação para criar o grupo UEL EM REDE, que nasceu em um contexto de emergência, formado por um grupo de profissionais de dentro e de fora da UEL, que de forma solidária se uniram em torno do mesmo objetivo: agregar conhecimento e trabalho para ajudar pessoas que vivem em situação vulnerável na cidade de Londrina a superar as dificuldades econômicas e sanitárias impostas pelo vírus.

## METODOLOGIA E AÇÕES DO PROJETO

A natureza metodológica de nosso projeto de pesquisa é, basicamente, participante.

Para assumir esse compromisso político com a pesquisa participante partimos de uma definição apresentada por Demo (1989) e que representa a opção ideo-política dos que aos poucos foram se envolvendo na Rede virtual e solidária que deu forma ao projeto:

O movimento da pesquisa participante tem como um dos pontos de partida a decepção diante da pesquisa tradicional. Entende-se por pesquisa tradicional aquela feita dentro dos cânones metodológicos usuais, de feição empirista e positivista, que selecionam na realidade social aquilo que cabe no método. Cultivam a neutralidade científica, afastam-se da prática e não atingem relevância social para as camadas populares que necessitam de profundas transformações sociais (DEMO, 1989, p. 231).

A pesquisa participante fundamenta-se, segundo Demo (1989) nos seguintes princípios:

**Autodiagnóstico:** que é a interação entre o conhecimento científico e o popular; entre o sujeito e o dito objeto de conhecimento. Nesse sentido, o conhecimento teórico somente é válido se fizer sentido ao outro sujeito que buscamos conhecer, tratado pelas pesquisas tradicionais como objeto.

**Estratégia de Enfrentamento Prático:** é quando o projeto parte da teoria para a prática, a partir dos problemas detectados em conjunto com os sujeitos participantes da pesquisa. São realizadas discussões conjuntas entre os dois pólos da pesquisa a fim de estabelecer prioridades, buscar recursos e partir para a ação. O autor trata esse momento como da “ciência a serviço da emancipação da cidadania” (DEMO, 1989, p.238).

**Necessidade de organização política:** que pode ser descrito como o meio e o fim da pesquisa participante, que é seu processo pedagógico entre as populações mais vulneráveis: “nasceu entre cientistas sociais compromissados com educação, mesmo não sendo pedagogos” (DEMO, 1989, p.239).

As ações previstas pelo projeto justificavam-se pela necessidade presente de evitar que o coronavírus chegasse às populações menos favorecidas economicamente da cidade de Londrina sem que elas tivessem um mínimo

de condições de entendimento e clareza sobre os meios possíveis para evitar que a doença se propagasse entre as suas famílias.

Como princípio norteador entre as ações da equipe a complementaridade dos conhecimentos, a fim de nos aproximarmos o mais possível das reais condições e necessidades pelas quais passam essas comunidades em termos de cuidados básicos de higiene e dos meios e linguagens acessíveis, que pudessem traduzir os dados científicos em uma linguagem popular e de fácil compreensão. Além de produzir um conteúdo capaz de fazer frente às constantes *Fake News* que por certo invadiam as casas das populações brasileiras, aumentando a ansiedade da população em torno desta já tão complexa situação.

O projeto foi realizado de forma participativa e colaborativa entre os integrantes, proporcionando a criação de uma rede de troca de conhecimentos sobre as características das populações atendidas e da COVID-19, visando criar linguagens e veículos de comunicação que melhor se aproximem das necessidades e características das populações das comunidades para as quais se dirige o projeto. Em função das restrições criadas por esta pandemia no momento de execução do projeto, os encontros da Rede foram fundamentalmente virtuais.

A primeira parceria externa à universidade se deu com a Pastoral da Terra, por meio do Pe. Dirceu Fumagalli, bastante engajado nos territórios periféricos de Londrina. Ele foi um importante ator no processo de construção da rede, tendo em vista seu conhecimento acerca das áreas mais vulneráveis e invisibilizadas da cidade, bem como seu potencial de articulação com lideranças locais.

A partir do primeiro autodiagnóstico elaborado pela equipe com a participação do padre Dirceu Fumagalli que trazia informações sobre as demandas das comunidades, a primeira ação executada pelo projeto UEL EM REDE foi a elaboração de mensagens a serem veiculadas por carros de som disponibilizados pela UEL, nas regiões periféricas da cidade. Logo no primeiro mês do projeto foram contempladas quatro regiões da cidade (norte, sul, leste, oeste)<sup>9</sup>, o que surtiu um retorno positivo. Demos continuidade a essa ação durante toda a duração do projeto.

9 Os locais de circulação do carro de som foram definidos buscando contemplar todas as regiões da cidade, dando prioridade às ocupações irregulares e assentamentos precários.

Para a gravação das mensagens a serem circuladas nos carros de som, outra parceria firmada foi com a Rádio UEL. Assim, aos poucos, o projeto levava às populações vulneráveis informações sobre os cuidados básicos para se proteger contra essa doença até então muito desconhecida por todos, com o agravante de que entre essas populações há uma grande dependência do transporte público, as moradias são pequenas e com famílias grandes habitando dentro delas, o que dificultava o isolamento social, fundamental para evitar a disseminação do vírus do COVID-19.

Para que as mensagens veiculadas nos carros de som fossem adequadas às demandas dos públicos para os quais se dirigiam, especialmente em se tratando de um tempo no qual a informação era uma importante forma de dar segurança aos indivíduos quanto aos cuidados básicos que deveriam ser tomados diante do inimigo (COVID-19) que, naquele momento em que se iniciou o projeto (abril de 2020), pouco se sabia sobre ele.

Criamos uma metodologia que pudesse assegurar que as mensagens criadas estivessem ao máximo sintonizadas com as realidades para as quais se dirigiam, uma vez que o contexto das fake news já era presente desde o início da pandemia:

1º) reunião entre os participantes do grupo de comunicação do projeto UEL EM REDE, com o representante do Comissão Pastoral da Terra a fim de verificar quais as demandas de informações sobre o COVID-19 que eram percebidas por estes conselhos em suas visitas às periferias; além dos membros dessas Comissões participavam também dessas reuniões integrantes da COM (Coordenadoria de Comunicação da UEL), que desde o início deu o suporte técnico e administrativo ao projeto;

2º) a partir das demandas definidas nessas reuniões o grupo de comunicação do projeto criava mensagens para serem veiculadas nos bairros pelos carros de som;

---

Assim, ficaram definidos: **Região norte**: Cinco Conjuntos/ Ocupação Flores do Campo/ Residencial Vista Bela / Jd. São Jorge/ Ocupação Nossa Senhora Aparecida/ Fundos de vale do Cinco Conjuntos; **Região sul**: Jd. União da Vitória/ Ocupação Vila Feliz/ Jd. São Marcos/ Jd. Fransciscato I e II/ Jd. Novo Perobal/ Ocupação Maravilha/ Ocupação Nova Conquista/ Residencial Crista I e II; **Região leste**: Pindorama/ Jd. São Rafael; **Região oeste**: Fundo do Jd. Santa Rita/ Favela da Bratac/ C. H. João Turquino/ Jd. Maracanã/ C. H. Avelino Vieira/Jardim Campos Verdes/ Jardim Olímpico/ Ocupação Londrevile.

3º) as mensagens criadas eram repassadas à uma professora de medicina da UEL, lotada na PROEX (Pró-Reitoria de Extensão da UEL), e que passou a atuar como parceira do projeto UEL EM REDE na revisão do material antes de ser enviado para a equipe de gravação da Rádio UEL. Nossa objetivo era que as mensagens veiculadas estivessem ancoradas em fundamentos científicos, dentro de uma linguagem acessível às populações de interesse do projeto;

4º) as mensagens eram encaminhadas à Rádio UEL que elaborava os spots a serem veiculados pelos carros de som. Em conversas informais com os motoristas dos carros, os relatos foram bastante positivos quanto à recepção da população em relação às mensagens.

Com essa primeira ação do projeto, garantimos que a dinâmica da comunicação pública desse o direcionamento às demais ações, pois o fundamento de nossa Rede estava em articular diferentes sujeitos, de diferentes grupos em torno de uma escuta ativa que conseguisse levar aos polos mais vulneráveis da sociedade londrinense condições básicas para se manterem protegidos durante a pandemia do coronavírus.

A segunda parceria externa trouxe arquitetas do IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil - Núcleo Londrina) para integrar a rede. Nesse momento o projeto expandiu sua perspectiva territorial a partir da identificação e mapeamento dos bolsões de pobreza que o projeto pretendia atender (indicados inicialmente pelo Pe. Dirceu Fumagalli), para planejamento das rotas para circulação do carro de som. O IAB havia iniciado uma campanha para compra de máscaras por meio de arrecadação e doação para o Movimento “Periferia Viva”, uma iniciativa dos movimentos do campo popular que nasceu no momento de avanço do Coronavírus nas periferias brasileiras, promovendo ações de solidariedade em todo o Brasil, do qual o Pe. Dirceu também fazia parte, dentre outros diversos coletivos e movimentos organizados, como o MTD (Movimento dos Trabalhadores por Direitos), Médicas e Médicos da Periferia, e o Levante da Juventude.

A parceria com o IAB teve início na inscrição em um edital para busca de recursos pelo projeto, e envolveu o projeto “Periferia Viva - Solidariedade para combater o Coronavírus”. Portanto, o foco passou a ter uma atuação mais política e de inserção comunitária no conhecimento e identificação de lideranças. Definiu-se uma atuação coordenada entre os projetos na

entrega das cestas básicas e máscaras de proteção, como também entre as campanhas de comunicação e de arrecadação de fundos para os projetos.

Outra importante parceria estabelecida foi com o curso de Design de Moda da UEL. Por meio do projeto extensionista USE MÁSCARA, atuante durante a pandemia, a demanda do projeto UEL EM REDE foi atendida, com o auxílio de materiais instrucionais produzidos (modelo, tamanho, molde, e passo a passo de costura) que foram distribuídos nas regiões da cidade pelos atores responsáveis a população.

O projeto USE MÁSCARA<sup>10</sup> foi constituído por um grupo de seis professoras do curso de Design de Moda da UEL, no qual foi desenvolvido um modelo de máscara de proteção para ser confeccionado em tecido, e disponibilizado os moldes em quatro tamanhos diferentes para atender aos públicos Adulto Feminino, Adulto Masculino, Juvenil de 5 a 10 anos e Infantil de 2 a 5 anos. O material elaborado pelas professoras consistiu em um panfleto contendo informações básicas acerca da importância do uso de máscaras e recomendações gerais, bem como os moldes e o passo-a-passo para sua confecção. Visando a distribuição nas comunidades, foi utilizada linguagem acessível para pessoas leigas e ilustrações informativas. O grupo de Design de Moda também participou das ações de arrecadação de fundos e ou insumos para a confecção de máscaras com fornecedores parceiros da cidade de Londrina e empresários por meio de doações para compra dos materiais. Juntamente foi elaborado um sistema gestão organizacional produtiva, para angariar costureiras voluntárias, corte das máscaras, elaboração de lotes com as partes das máscaras, treinamento com as costureiras, logística de entrega e busca nos pontos com líderes e costureiras, para posteriormente fazer a separação dos tamanhos e quantidades conforme necessidade de cada região e assim atender a população com as máscaras produzidas.

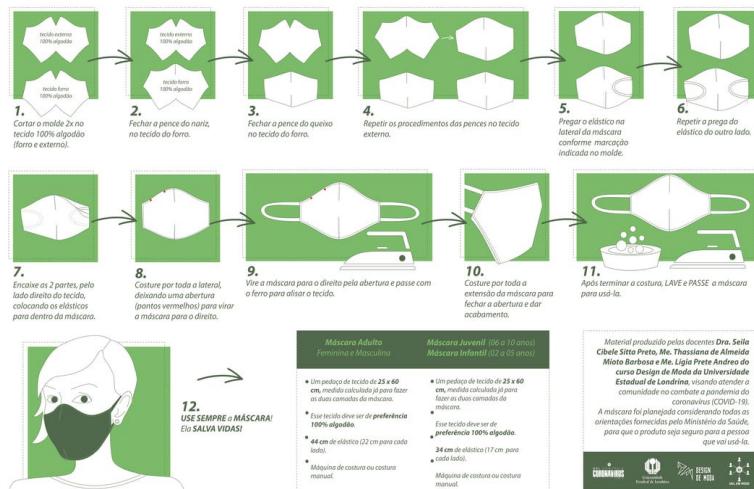
10 USE MÁSCARA UEL. Disponível em: <https://www.uelcontracoronavirus.com/projeto-use-maacuteescara.html>. Acesso em: 18/12/2021.

**Figura 01** - Material Instrucional sobre o uso de máscaras durante a COVID -19.



**Fonte:** Elaborado por Seila Cibele Sitta Preto, integrante do Projeto USE MÁSCARA UEL, 2020.

**Figura 02** - Passo a passo da confecção da máscara.



**Fonte:** Elaborado por Seila Cibele Sitta Preto, integrante do Projeto USE MÁSCARA UEL, 2020.

**Figura 03** - Moldes das máscaras disponibilizadas.



**Fonte:** Elaborado por Thassiana Miotto Barbosa, integrante do Projeto USE MÁSCARA UEL, 2020.

**Figura 04** - Produção das costureiras voluntárias e parceiros Projeto USE MÁSCARA UEL

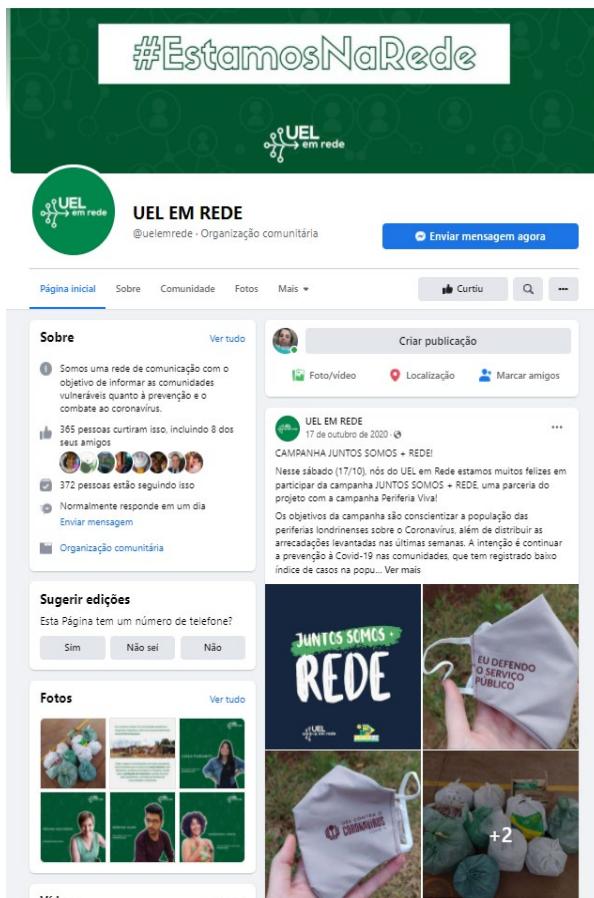


**Fonte:** Autoras, 2020.

Por fim, o projeto UEL EM REDE com a proposta de uma campanha colaborativa de comunicação nas comunidades contra a Coronavírus, executou várias atividades nesse período, como a criação de uma página

na rede social Facebook, onde foram divulgadas informações a respeito das ações realizadas pelo projeto junto à comunidade, como também esclarecimentos acerca da prevenção ao COVID-19, disponibilização de formulário para a aderência e participação de líderes no projeto, além de da criação da identidade visual para o projeto e de cartazes de prevenção ao Coronavírus dirigidos aos líderes e comunidades em geral, com o objetivo de ser uma forma de alerta e conscientização das medidas preventivas.

**Figura 05** - Rede Social UEL EM REDE



**Fonte:** Autoras, 2020.

A Rádio UEL e a Prefeitura do Campus autorizaram a circulação de dois carros de som por 1400km nas regiões periféricas de Londrina, instruindo a população sobre a importância das medidas de prevenção ao Coronavírus.

**Figura 06** - Carro de Som com mensagens informativas à população periférica.



**Fonte:** Autoras, 2020.

Em parceria com a Campanha Periferia Viva se organizam em uma ação que une pequenas equipes de arrecadação, higienização e distribuições de doações que são destinadas às famílias das periferias de Londrina. Doações de alimentos não perecíveis, leite, materiais de limpeza/higiene, fraldas e máscaras, que podiam ser entregues em quatro pontos da cidade de Londrina. Também foi possível colaborar com doações em dinheiro, que garantem maior segurança no processo. A arrecadação em parceria com a campanha Periferia Viva arrecadou e distribuiu mais de 45 toneladas de alimentos junto com itens de higiene e serviu 521 refeições, essas ações continuam acontecendo e impactando a vida diversas famílias de Londrina.

**Figura 07** - Campanha Periferia Viva



**Fonte:** Autoras, 2020.

**Figura 08** - Entrega das máscaras para comunidade periférica



**Fonte:** Autoras, 2020.

Buscando contribuir também com a distribuição de máscaras nas comunidades em parceria com a rede de distribuição de alimentos e materiais de higiene coordenada pelo Periferia Viva, outra ação do projeto consistiu na produção em parceria com o projeto USE MÁSCARA 10.000 unidades de máscaras, confeccionadas em parceria com costureiras localizadas por meio de lideranças nos bairros, grupos produtivos e parceiros como o SINDIPROL/ADUEL (Sindicato dos professores de Londrina e Associação de professores da Universidade de Londrina) e EPESMEL (Escola Profissional e Social do Menor de Londrina).

A identificação das “costureiras solidárias”, como ficaram chamadas no projeto, ocorreu por meio da articulação do Pe. Dirceu com algumas comunidades, com o Grupo Produtivo de costureiras formadas pelo curso de Design de Moda da UEL, e por parceria com a EPESMEL, costureiras interessadas em contribuir com a confecção das máscaras para distribuição gratuita para a população vulnerável.

Com o apoio financeiro do SINDIPROL/ADUEL foi possível realizar a compra dos materiais para confecção das máscaras e viabilizar o pagamento de um real por máscara para as costureiras envolvidas no projeto. Assim, além de confeccionar e distribuir as máscaras, foi possível contribuir para a geração de renda para mulheres das comunidades.

**Figura 09** - Máscaras Sindiprol.



**Fonte:** Autoras, 2020.

O projeto também foi parceiro na doação de 45 toneladas de alimentos entre a periferia de Londrina, junto com itens de alimentos e material de higiene. Esses alimentos foram doados pelo MST, outro parceiro importante do projeto, também na produção e distribuição das máscaras. Foram servidas 521 refeições.

O projeto também realizou uma campanha de arrecadação online “Solidariedade gera Solidariedade” pela plataforma Catarse, e reverteu toda a arrecadação em cestas básicas e máscaras de proteção individual para distribuição junto ao projeto Periferia Viva.

## UMA REDE SOLIDÁRIA DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Seguindo a tendência das pesquisas em comunicação entendemos que a comunicação é processual, e defendemos a visão circular da relação comunicativa, que se constrói no processo de interação entre os que estão nela envolvidos. A comunicação somente se constrói quando há uma relação entre sujeitos nos diferentes polos comunicativos, a ideia da comunicação entre sujeito e objeto, numa ação linear, não tem mais espaço no contexto atual das relações sociais, marcadas pela complexidade das redes e dos relacionamentos.

O modelo linear de comunicação que por muito tempo manteve-se como o predominante entre as Escolas de Comunicação não se importa com o conteúdo, mas com a otimização do formato proposto, ou seja, sob essa proposição a comunicação deve ser viável economicamente e minimizar ruídos indesejáveis. Caracteriza-se, assim, como uma visão instrumental da comunicação. Este modelo é ainda hegemônico, tanto nas universidades quanto entre os que mantêm os meios de comunicação na sociedade como um todo.

Apesar de toda a globalização das mídias, a inclusão ainda é desigual. Segundo levantamento realizado pelo Comitê Gestor da Internet, em função da pandemia houve um salto significativo no acesso à internet no Brasil comparado aos últimos dezesseis anos. Em 2020 o país chegou a ter 152 milhões de usuários, 7% a mais que em 2019. Entretanto, Fábio Storino, coordenador da pesquisa, explica que esse crescimento é desigual entre as classes sociais: “uma vez que cerca de 90% das casas das classes D e E se conectam à rede exclusivamente pelo celular. A desigualdade de acesso à internet no Brasil se reflete também no ensino básico. O censo escolar de 2020 revelou que apenas 32% das escolas públicas do ensino fundamental têm acesso à internet para os alunos, porcentagem que chega a 65% no caso das escolas públicas do ensino médio.”<sup>11</sup>

Todavia, nas redes sociais, com poucas exceções, quase não há lugar para o debate, vivemos em bolhas excludentes de pensamentos contraditórios. Formam-se as bolhas dos amigos e seguidores que partilham as mesmas opiniões, dos mesmos comportamentos, etc. (NASCIMENTO:

11 LEÓN, L. P. Agência Brasil, Brasília, 23 de agosto de 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-08/brasil-tem-152-milhoes-de-pessoas-com-acesso-internet>. Acesso em: 20 de dezembro de 2021.

2018) Entretanto, neste trabalho, propomos olhar para a comunicação a partir da ótica da comunicação pública que se dá no contexto da sociedade democrática, principalmente, a partir dos pressupostos da mediação cultural (Martin-Barbero, 2003) pelo qual há uma importante inversão na relação entre o emissor e o receptor neste processo comunicativo, ou seja, não mais uma percepção do receptor passivo e do emissor ativo, como, por muito tempo foi transmitido pelas Escolas da Comunicação hegemônicas. Sob a perspectiva da mediação cultural o receptor passa a ter um papel ativo na comunicação, interagindo com o receptor e dando à comunicação uma visão circular, processual e assimétrica.

Há, nesse contexto, uma redefinição do cultural, que passa a exigir do comunicador uma compreensão da natureza comunicativa desse fenômeno. A cultura assume a dimensão de processo produtor de significações, no qual o receptor deixa o papel de decodificador passivo das informações emitidas pelo emissor e passa a ser concebido como um produtor de significados.

A partir desta perspectiva de relação emissor/receptor abre-se a possibilidade de uma nova forma de relacionamento na esfera pública, que passa a ser mais interativa e verdadeiramente pública, no sentido de ser acessível a todos e povoada de públicos que participam de forma igualitária dentro dela. Esta esfera pública ancora-se no que Habermas define por mundo da vida.

O mundo da vida, em oposição ao mundo das razões, em Habermas, consiste em um domínio social construído a partir de uma ação comunicativa, estabelecida pela linguagem e costurada com base na solidariedade, no sentimento baseado no interesse comum, no senso de comunidade construído entre indivíduos que compartilham experiências similares e se apoiam mutuamente (HABERMAS, 1981).

Assim, entendemos que o cotidiano passa a ser uma importante ferramenta para apreensão e atuação no mundo da vida e, para isso, é fundamental abandonar a razão comunicativa instrumental e se aproximar da cultura e da ética abrindo um canal de comunicação crítico-participativo (ESCUDERO, 2017). São esses os conceitos de comunicação pública que norteiam este trabalho.

Partimos do pressuposto da comunicação pública para a fundamentação desse diálogo pois ela se realiza a partir do respeito às diferenças culturais; da criatividade a partir de parâmetros novos e contextuais; é democrática

e permite a participação de todos em sua mídia, que é o espaço público, agindo como um canal de comunicação do cidadão.

Segundo Escudero, sobre o mundo da vida:

Nele forças contraditórias atuam, geralmente, para desarticular o movimento e a organização da sociedade civil, inviabilizando a legitimidade de processos que se forjam naquela interlocução e a opinião pública dela resultante. É esta a ação dialética que dá concretude ao mundo da vida. Sua vitalidade deve ser alavancada pelo comunicador, a quem cabe estimular positivas relações para a progressiva democratização da convivência social, cultivando a crítica e a capacidade de formular e avaliar propostas que apontem para uma nova ordem (ESCUDERO, 2017, p.55).

Considerando, portanto, o potencial papel do comunicador, levamos em consideração os fatores multiculturais de diferenciação entre os grupos participantes e buscamos formar uma rede de comunicação virtual que se conectam pelos laços da solidariedade e de uma linguagem que respeitasse as diferenças entre os diversos grupos participantes dessa rede. A tendência da linguagem virtual é a uniformização e a rapidez, mas no caso desse projeto, tal tipo de comunicação poderia não ser tão eficaz ao público de nosso projeto, que por se tratar de uma população vulnerável e com difícil acesso às tecnologias virtuais, e que além disso carrega traços culturais diferentes dos públicos para os quais os principais meios de comunicação estão habituados a se dirigir, consideramos importante criar espaços de comunicação que respeitassem a virtualidade exigida pela pandemia mas que ao mesmo tempo nos aproxima enquanto equipe de cada realidade cultural dos diferentes públicos com que estávamos nos relacionando.

Nesse processo, a relação emissor/receptor tem que ser realmente horizontal; circular e de troca para que haja efetiva comunicação e para que essa comunicação seja efetivamente pública. Entre os veículos e meios de comunicação utilizados podemos definir o WhatsApp como o meio mais efetivo, já na tese sobre o tema da Comunicação Pública defendida na Universidade de São Paulo esse fato foi verificado nas pesquisas da coordenadora desse projeto (César: 2012), ficando evidente que o WhatsApp é o meio mais rápido, mais barato e mais popular de informação entre as populações vulneráveis. Também usamos as redes sociais como Facebook e Instagram, que geraram a mobilização e engajamento de diferentes setores da sociedade.

A partir desse processo verifica-se que alguns atores foram fundamentais para a construção da rede/da esfera pública. É importante essa observação para compreender as peças-chave da construção de uma rede de comunicação efetiva e com potencial para atingir diferentes grupos sociais.

Chamamos a atenção para a participação de um tipo de ator que deu uma significação diferenciada ao projeto, que foram os representantes dos movimentos sociais envolvidos, sejam entre as populações vulneráveis ou com as suas causas. A estes atores chamamos de cidadãos coletivos, a partir da definição de Gohn (2005), que são gerados a partir das lutas cotidianas.

O cidadão coletivo presente nos movimentos sociais reivindica baseado em interesses de coletividade de diversas naturezas. Assim, temos grupos de mulheres que lutam por creches, grupos de favelados que lutam pela posse da terra, grupos de moradores pobres que lutam pelo acesso a algum tipo de moradia etc. (GOHN, 2005, p. 16).

São sujeitos que se emanciparam como cidadãos em um processo coletivo por não suportarem mais assistir calados a miséria criada pelo capitalismo e que pressionam por mudanças sociais. É um tipo de cidadania gerado pelas lutas cotidianas, o qual esteve presente no interior de nosso projeto UEL EM REDE.

Outro diferencial do projeto foi sua articulação em rede, de modo circular, também entre as instâncias administrativas da universidade, o qual permitiu uma comunicação mais ágil, interativa e horizontal entre seus participantes. Tal visão global da instituição, reconhecimento dos potenciais de diferentes cursos e das diferentes divisões administrativas possibilitaram uma atuação institucional mais aberta e inclusiva, conforme a proposta da comunicação pública. Ou seja, os participantes desse projeto estavam envolvidos em um único propósito dentro da REDE que se construía, e não havia representação por cargos institucionais, mas por atribuições como atores que colaboravam de igual forma em um mesmo processo.

Uma das evidências desse processo foram as mensagens criadas pelo grupo com base nas informações coletadas seguindo os critérios metodológicos definidos pelo projeto e apoiadas no conhecimento científico referendado pela médica da UEL, que colaborava com o projeto, e que por fim foram transformadas pelos moradores das comunidades em um

refrão criativo ao som da batida do *funk* e do *rap*. Assim, metodologias e conhecimentos científicos se articulavam com linguagens e estéticas diversas, que ampliaram significativamente o alcance do projeto.

O mapeamento das rotas dos carros de sons desenvolvido pelas arquitetas também possibilitou maior alcance das mensagens, já que grande parte das comunidades que se buscava alcançar não constavam na base cartográfica municipal ou no *google maps*. Levar os carros de som até esses lugares também agregou ao projeto, no sentido de reconhecimento do território da cidade de Londrina e também deu visibilidade à população excluída social e espacialmente.

Pensar na exclusão espacial também é pensar na exclusão social, e dela também faz parte a exclusão do acesso à informação. Portanto, a rede de comunicação baseada na horizontalidade dos saberes e das trocas avança no sentido de minimizar os efeitos da exclusão e instrumentalizar a população.

O projeto criou um espaço em contraposição aos espaços de produção de *fake news* e alienação da população atualmente bastante presentes na combinação entre necropolítica (MBEMBE, 2016) e a política da desinformação e da produção de *fake news* que cria uma onda de alienação que, aliada à falta de subsídios públicos para prevenção, teve como consequência a morte. Todavia, como já anteviu Barros (2008, p.30), “em situações de crises sociais, a esfera pública, ao se tornar alvo dos atores da sociedade civil, pode desempenhar um papel mais crítico e ativo e, diante das dificuldades estruturais, transformar o fluxo de comunicação e poder.”

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho buscou apresentar os processos e os resultados que caracterizam uma conclusão do projeto UEL EM REDE. Para discutir a construção de uma esfera pública no âmbito do projeto recorreu-se aos conceitos de comunicação pública e mundo da vida para dar sentido aos fatos. Os objetivos do projeto UEL EM REDE, ainda que ampliados e revistos ao longo do processo, buscaram estabelecer uma comunicação horizontal, considerando o contexto cultural da população à qual se destinavam as informações.

Isso só foi possível devido à participação de movimentos sociais e instituições que conhecem a multiplicidade do território da cidade e que

têm acesso às lutas cotidianas da população. A entrada desses movimentos garantiu ao projeto a possibilidade de agregar uma cidadania coletiva, construindo e atuando junto à população em torno de um interesse comum, neste caso, a saúde.

Assim, destacam-se a linguagem acessível, o ritmo musical e os jargões e refrões, a ferramenta dos áudios de Whatsapp e a gravação de mensagens pelos próprios moradores das comunidades como estratégias de aproximação.

Nesse crítico momento de crise sanitária, combinada a uma grave crise econômica e política no contexto brasileiro, entendemos que pensar a construção de redes de apoio, pautadas na solidariedade e na comunicação visando o entendimento consiste em uma importante estratégia de resistência e emancipação. Assim, destaca-se o potencial de organização e mobilização social por meio de redes ancoradas na solidariedade e na pluralidade.

No projeto UEL EM REDE, estruturado a partir dos pressupostos da comunicação pública e da multidisciplinaridade, pudemos experimentar a importância do mundo da vida e de suas bases de relacionamento na construção democrática do espaço público. O mundo da vida é baseado em solidariedade, relacionamento e ancorado em uma situação sócio-histórica. Nossa experiência demonstrou a importância desses relacionamentos na formação de uma rede de comunicação solidária.

## REFERÊNCIAS

BARROS, A. P. F. A importância do conceito de esfera pública de Habermas para a análise da imprensa - uma revisão do tema. **Universitas: Arquit. e Comun. Social**, Brasília, v. 5n. 1/2, p. 23-34, jan./dez, 2008.

CÉSAR, Regina Célia Escudero. **A comunicação pública como práxis no processo de mediação e mobilização da sociedade civil na esfera pública** / Regina Célia Escudero César. – Londrina, 2012.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

ESCUDERO, R. C. **Comunicação pública, esfera pública e cotidiano profissional**: solo de alfabetização política. ORGANICOM, ano 14, n. 26, 2017.

\_\_\_\_\_. R. C. Relações públicas comunitárias. **Comunicação & Sociedade**, v.12, p.145-163, 1987.

FORTES, A., OLIVEIRA, L. D. e SOUSA, G. M. A COVID-19 na Baixada Fluminense: Colapso e apreensão a partir da periferia metropolitana do Rio de Janeiro. **Espaço e Economia**, número 18, 2020.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Movimentos sociais e educação**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

GOMES, J. A. F., e BENTOLILA, S. COVID-19 no Brasil: tragédia, desigualdade social, negação da ciência, sofrimento e mortes evitáveis. **Revista Psicologia, Diversidade e Saúde**, 10(3), p. 349-359, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17267/2317-3394rpds.v10i3.3595>. Acesso em 20 de dezembro de 2021.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria de sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa, I**. Racionalidad de la acción y racionalización social. Madrid: Taurus Humanidades, 1987.

LEÓN, L. P. **Agência Brasil**, Brasília, 23 de agosto de 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-08/brasil-tem-152-milhoes-de-pessoas-com-acesso-internet>. Acesso em: 20 de dezembro de 2021.

MARTIN-BARBERO, Jesus. **Dos meios às mediações**: comunicação, cultura e hegemonia. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2003

MBEMBE, A. Necropolítica. **Arte & Ensaios**, n. 32, dezembro, 2016.

NASCIMENTO, M. M. (2018). Fake news, política e opinião pública. **PAULUS: Revista De Comunicação Da FAPCOM**, 2(4), pág. 15–40, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.31657/rcp.v2i4.65>

PASTERNAK , S., D'OTTAVIANO , C., BARBON, A. L. Mortalidade por COVID-19 em São Paulo: ainda rumo à periferia do município. **Observatório das metrópoles**, julho de 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/mortalidade-por-covid-19-em-sao-paulo-ainda-rumo-a-periferia-do-municipio/>. Acesso em 20 de dezembro de 2021.

# A “CAIXA TEM”? A desigualdade no acesso ao aplicativo que disponibilizou o auxílio emergencial

The “CAIXA TEM”? Inequality in access to  
the app that provided emergency aid

Matheus Ribeiro Pereira<sup>1</sup>

## RESUMO

Na pandemia da Covid-19 foram desenvolvidas ações no sentido de minimizar os impactos econômicos. No Brasil, foi aprovado o auxílio emergencial às pessoas de baixa renda, que podia ser acessado por meio do aplicativo Caixa Tem. A criação desta política lança luz sobre várias questões do desenvolvimento social do país, uma vez que os pontos de debilidade deveriam ser considerados pelo Governo Federal. O argumento deste estudo é que uma das causas para a desigualdade no acesso ao benefício foi a ausência de lentes interseccionais voltadas para o universo digital. Concluindo que, apesar de o Estado ter buscado a redistribuição de renda, não exerceu o reconhecimento de seus beneficiários em sua totalidade ao adotar uma política superinclusiva.

## PALAVRAS-CHAVE

Aplicativo; Desigualdade; Interseccionalidade; Acesso a Internet.

## ABSTRACT

In the Covid-19 pandemic actions were taken to minimize economic impacts. In Brazil, emergency aid to low-income people was approved, which could be accessed through the Caixa Tem app. The creation of this policy sheds light on various issues of the country's social development, since the weak points should be considered by the Federal Government. The argument of this study is that one of the causes for

---

<sup>1</sup> Doutorando em Comunicação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Brasil.  
E-mail: matheusr419@gmail.com

inequality in access to the benefit was the absence of intersectional lenses aimed at the digital universe. Concluding that, although the state sought to redistribute income, it did not exercise the recognition of its beneficiaries in its entirety by adopting a superinclusive policy.

## KEYWORDS

App; Inequality; Intersectionality; Internet Access.

## INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2019 a Organização Mundial de Saúde (OMS) foi informada sobre o surgimento de novos casos de um tipo de “pneumonia” na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Posteriormente, após novos dados, foi descoberto que se tratava de outra doença: uma nova cepa do coronavírus que ainda não se havia identificado em seres humanos. De acordo com a Organização Pan-Americana de Saúde (s/d), sete tipos de coronavírus já foram identificados na sociedade, o HCoV-229E, HCoV-OC43, HCoV-NL63, HCoV-HKU1, SARS-CoV (causadora da síndrome respiratória aguda grave), MERS-CoV (relacionada a síndrome respiratória do Oriente Médio) e, mais recentemente, o SARS-CoV-2, responsável pela doença Covid-19.

Desde a descoberta do novo coronavírus, tem sido realizado intensos estudos de grupos governamentais e da OMS em torno de alcançar caminhos para resolução do problema. Até o presente momento, já foi possível traçar alguns percursos que reduziram significantemente as taxas de contágio, como as medidas de cuidados básicos, inicialmente, e a criação das vacinas. Apesar de tamanhas façanhas em um curto período, a Covid-19 já se tornou uma das doenças mais devastadoras da história, sendo que até dezembro de 2021, já havia causado mais de 5 milhões de mortes. Além disso, pode-se observar, ao longo dos dois anos de sua existência, que a Covid-19 não apenas evidenciou crises sanitárias, mas também trouxe colapsos sociais e financeiros. Desta forma, foi possível observar que as restrições impostas no combate ao coronavírus, como o distanciamento social ou o *lockdown*<sup>2</sup>, modificaram o desenvolvimento socioeconômico de

2 Protocolo de isolamento total da população.

inúmeros países, principalmente daqueles que já vinham de crises políticas e econômicas recentes, que é o caso da Estado brasileiro<sup>3</sup>.

Para contenção e amenização da crise nacional foi necessário efetivar algumas medidas de emergência – mesmo que o governo tenha prolongado a execução da maioria dessas alternativas<sup>4</sup>. Entre estas ações, destaca-se neste estudo o auxílio emergencial, benefício instituído pela Lei de nº 13.982/2020. Através do auxílio foi possível realizar repasses financeiros aos trabalhadores informais de baixa renda, microempreendedores individuais e contribuintes do INSS. No ano de 2020 esse valor situava-se em torno de R\$600,00, já no ano seguinte, 2021, o valor foi reduzido consideravelmente, passando para um média de R\$250,00. Segundo os pesquisadores Luiza Nassif-Pires, Luísa Cardoso e Ana Luíza Matos de Oliveira (CARRANÇA, 2021, s/p), esse novo valor do auxílio era “insuficiente para recompor a perda de renda da população mais pobre em meio à pior fase da crise de saúde pública provocada pela Covid-19”. Sabe-se que o crescimento da pobreza no Brasil não era um fator novo, sendo que ele já ocorria de forma significativa em 2019. Entretanto, no ano de 2020, mesmo com a existência da pandemia isso não se agravou de forma tão alarmante devido ao pagamento do auxílio emergencial, mas a partir da redução desse valor em 2021 não se sabe ainda o tamanho da tensão que isto poderá causar nos anos subsequentes, sendo que o valor do repasse sugerido em 2020 foi fundamental para que a crise se mantivesse em um estado menos devastador.

<sup>3</sup> No ano de 2019, primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro, o Brasil já apresentava inúmeros problemas econômicos e políticos, como: a) a guerra comercial entre Estados Unidos e China trouxe consequências as contas externas brasileiras; b) queda dos juros no exterior valorizou o dólar perante ao real; c) PIB seguia com baixo crescimento, muito aquém do que era esperado pelos especialistas na área; d) alta do preço das carnes, resultado de um pico de exportações para a China; e) desemprego se mostrou resistente, não apresentando melhorias significativas; f) problemas na política ambiental com as diversas queimadas que se alastraram pela Amazônia; g) queda da aprovação popular do governo; h) cortes de 30% no orçamento das universidades e institutos federais, prejudicando diretamente a educação nacional.

<sup>4</sup> O governo Bolsonaro se posicionou de forma negacionista em relação a Covid-19. O seu principal representante, o presidente, chamava o vírus de “gripezinha”, não utilizava máscara, se encontrava com apoiadores para estimular ações pró-governo e contra o Congresso e o Supremo Tribunal Federal e, além disso, adiou inúmeras medidas de combate a crise, como, por exemplo, o próprio auxílio emergencial, que poderia ter sido implementado ainda mais cedo.

Para além dos valores dos repasses – que não supriam as necessidades básicas da população nacional – este texto tem como foco analisar um outro problema destacado naquele período, o acesso a plataforma Caixa Tem<sup>5</sup>, criada para concessão dos benefícios de programas sociais do Governo Federal, tendo entre eles o auxílio emergencial. Conforme elucidado na pesquisa produzida pelo Centro de Estudos de Microfinanças e Inclusão Financeira, da Fundação Getúlio Vargas (FGV/Cemif), a camada mais pobre da sociedade brasileira – composta principalmente por mulheres, pretos e moradores de regiões periféricas – foram os mais prejudicados na dinâmica de saques do auxílio, sendo que enfrentaram problemas de acessibilidade a plataforma digital. Assim como explica o estudo, as classes D e E demonstraram dificuldades no acesso por motivos como a falta de dispositivos eletrônicos e carência de internet de boa qualidade (GAVRAS, 2021).

De acordo com o coordenador da pesquisa, Lauro Gonzalez, o auxílio emergencial evidenciou, também, outros problemas antigos que o Brasil enfrentava. Enquanto o governo, na época, dialogava, por exemplo, sobre a necessidade da digitalização do Bolsa Família – programa criado no governo Lula (2003/2006) que contribuiu para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil – não se atentava a um problema de conexão digital presente nas camadas mais pobres da sociedade. Como é relatado em matéria da Folha de São Paulo (GAVRAS, 2021), na qual foram evidenciados alguns populares que passaram por situações de dificuldades de acesso ao buscar mexer no aplicativo da Caixa. Entre os casos, destaca-se o de um senhor, morador de São Paulo, que dependia exclusivamente do *wi-fi* dos vizinhos para conseguir verificar os depósitos no aplicativo, e de um outro, da cidade do Rio de Janeiro, que trabalhava como pintor e após a pandemia ficou desempregado, entrando em uma crise que, segundo ele, pagar uma internet seria um luxo, o que prejudicava diretamente o seu acesso ao auxílio.

Ao identificar contextos como estes, argumenta-se que uma das causas para esta desigualdade no acesso ao benefício é a ausência de lentes interseccionais na elaboração de políticas públicas, principalmente aquelas voltadas para o universo digital. Apesar de discussões relacionadas a interseccionalidade terem se tornado mais presentes academicamente quando se estuda

5 A instituição financeira responsável pelo cadastro dos beneficiários e pela liberação do pagamento foi a Caixa Econômica Federal.

classe, raça e gênero, ainda se observa a falta do diálogo governamental em torno destas questões de forma mais prática e responsável, utilizando-as em prol das necessidades sociais para elaborações de políticas públicas.

Conforme explicado por Kimberlé Crenshaw (2002, p.177), a interseccionalidade “é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação”. Ou seja, será buscado entender mais sobre os “desempoderamentos” e preconceitos que estão presentes na sociedade brasileira devido à falta de interesse do Estado em investir no acesso ao universo digital como um bem para todos, se aprofundando nas necessidades da população que ultrapassam as questões tecnológicas. Entende-se também que existe uma necessidade de observar as especificidades de cada situação, compreendendo que cada pessoa é afetada de uma forma diferente pela desigualdade. Crenshaw (2002, p.177) destaca que “o racismo [...] é distinto do patriarcalismo, que por sua vez é diferente da opressão de classe [...] tais sistemas, frequentemente se sobrepõem e se cruzam” e criam, desta forma, intersecções entre diferentes tipos de subordinação.

A interseccionalidade é uma “teoria transdisciplinar que visa apreender a complexidade das identidades e das desigualdades sociais por intermédio de um enfoque integrado” (BILGE, 2009, p. 70). Diante disto, busca-se aprofundar neste texto, através de uma pesquisa bibliográfica e documental, o que Crenshaw (2002) denomina como subordinação interseccional estrutural, visto que se compreende que havia, por parte das ações governamentais, uma intenção de auxiliar uma parcela dos cidadãos afetados pela crise, entretanto, identifica-se, também, o desconhecimento sobre a população governada, sendo que há uma marginalização da desigualdade de acesso as plataformas digitais, que não permite a angariação dos repasses por parte da sociedade, o que culmina numa maior acentuação das diferenças de classe, raça, gênero, entre outros aspectos – ampliando a desigualdade digital.

## **DESIGUALDADE E EXCLUSÃO DIGITAL**

O Brasil está situado entre os países mais desiguais do mundo (PIKE-TTY; SAEZ; ZUCMAN, 2018). De acordo com a pesquisa de Cavalcante (2020), isso se dá devido à discriminação socioeconômica e falta de interesse com os demais, sublinhando preconceitos já enraizados na sociedade brasi-

leira. Há, assim, uma total associação da desigualdade social ao desequilíbrio público e governamental presente no país, seja por vias econômicas, raciais, geográficas ou de gênero.

Em relação ao universo digital isso não se mostra diferente, sendo estas desigualdades reproduzidas na dimensão virtual, originando, assim, restrição de acesso aos grupos marginalizados pela sociedade, retendo sua condição de desenvolvimento - entendendo que a tecnologia se tornou parte fundamental das mais variadas esferas, indo da educação ao trabalho. Chen e Wellman (2005) chamam este movimento de “exclusão digital”, pois percebem uma clara distinção entre os indivíduos, indo a uma complexidade que vai além de acesso à internet ou aparatos tecnológicos. Identificando um contexto que marginaliza um grupo e o impede, muitas vezes, de não obter as informações necessárias para alcançar uma maior educação digital e de conseguir utilizar de todos os benefícios tecnológicos. Segundo Wilhelm (2002), a telecomunicação é uma importante ferramenta na qual permite que a sociedade participe mais ativamente do que acontece no dia a dia, além de possibilitar acesso as informações essenciais. O autor entende que a clivagem digital atrapalha este movimento diferenciando o crescimento de cada indivíduo a partir do que apreendido através da internet.

O que ocorre é uma estratificação de atores sociais baseadas em diferenças. Assim como em outros setores, observa-se uma exclusão ou desinteresse dos grupos dominantes sob os demais, o que intensifica as diferenciações, gerando retornos desproporcionais. Tilly (1999) chama este contexto de “desigualdade categórica”, pois há nitidamente uma distribuição discrepante dos atributos entre os indivíduos. Nesse aspecto, torna-se transparente a criação das fronteiras/barreiras impostas a determinados grupos, limitando o seu acesso a oportunidades e recompensas, desprovendo-os de seus direitos. Segundo Therborn (2006), a desigualdade contemporânea deriva de quatro formas: 1) distanciamento ocasionado pelo processo competitivo capitalista; 2) barreiras desenvolvidas para organizar quais grupos terão acessos a determinados recursos; 3) hierarquização, sendo que a sociedade tem o costume de se relacionar a partir de escalas históricas, sobrepondo uns aos outros; 4) conquista de riquezas através da exploração dos menos favorecidos.

Através das pontuações de Therborn (2006), fica ainda mais claro que a exclusão digital perpassa os fatores tecnológicos, indo de encontro a

deficiências sociais que estão presentes no mundo há séculos. Assim como observado por Takahashi (2005), a exclusão digital é uma nova forma de problema, mas que possui causas muito antigas. É nesse sentido que se enfatiza que, mesmo que o acesso não fosse limitado para uma determinada parte da sociedade, ainda haveria outras questões a serem tratadas no que diz respeito ao uso da internet. Portanto, o estudo sobre desigualdade social e digital não podem ser verificados em separado, sendo que neste século um está intrínseco ao outro.

O sociólogo Manuel Castells (2007) realizou estudos em diversos países pertinentes a esta temática. O autor já previa essas tensões, afirmando que observava o crescimento de uma problemática resultante de uma nova tecno-exclusão, o que autor chamou de “infoexclusão”. A abordagem de Castells (2007) se baseia na análise de problemas que vão além do acesso, buscando entender, principalmente, as diferenças nas capacidades de cada indivíduo ao utilizar dos benefícios e malefícios de uma sociedade em rede. Dialogando com os estudos de Castells, Hargittai (2008) explica que o aproveitamento das possibilidades tecnológicas está intrinsicamente ligado ao tipo de uso que se faz delas, ou seja, através da internet pode-se melhorar a educação, aperfeiçoar seu trabalho, combater a desinformação, obter mais conhecimento sobre protocolos sanitários, mas, para isso, é necessário obter maiores noções sobre seu uso. Se o indivíduo não possui uma internet de qualidade ou não detém do discernimento necessário para aprofundar suas pesquisas, torna-se refém de um acesso reduzido e precário. Muito disso pode ser observado nos populares “grupos de família” presentes no WhatsApp, no qual se passam informações resumidas, imprecisas ou falsas sobre os mais variados assuntos, disseminando assim desinformação. De acordo com o pesquisador Igor Sacramento, do Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz (Icict/Fiocruz), “as pessoas têm confiado cada vez mais em discursos e informações que não são baseadas em evidências nem na ciência, mas na experiência de pessoas que disseram que isso aconteceu” (LISBOA, 2020).

A internet se tornou parte do cotidiano popular e, em detrimento disso, obter limitações quanto ao seu uso impacta diretamente na vida de uma pessoa. Na pandemia do coronavírus, por exemplo, são as informações passados pela OMS, pelos governos e veículos de imprensa que mantém

a população mais bem conscientes sobre as formas de se cuidar e também sobre o que está ocorrendo quanto ao contágio. Além disso, é através da internet que muitas pessoas buscaram as soluções para o isolamento social, como no caso do regime de trabalho, que teve parte da população passando para o formato *home office*, ou da educação, que tiveram as escolas transmitindo suas aulas por plataformas como *Zoom* ou *Google Meet*. Assim como elucida Ginzburg (2016), para se realizar uma pesquisa navegando na web é necessário dominar um determinado conhecimento em que só é nítido em grupos que dispõem de privilégios culturais e sociais. Entende-se, assim, que a sociedade como um todo é afetada pelos adventos de inovação, entretanto, só uma parcela sabe como lidar com isso e, uma parcela ainda menor, sabe como tirar proveito individual da situação. Então, para usufruir de uma aula *online* ou trabalhar de casa as pessoas precisam entender como funciona a internet, e mais do que isso, ter uma conexão de qualidade e aparelhos que permitam acessar os componentes básicos.

Em 2014, no Brasil, foi implementada a Lei n. 12.965/2014, do Marco Civil da Internet, que estabelecia em seu Artigo 7º que o serviço de conexão à internet era essencial para o exercício da cidadania e que, em decorrência disto, deveria estar acessível a todos. Entretanto, observa-se que foi seguido um caminho bem diferente desde a época em que a lei foi proposta. Assim como explicado por Barbosa (2021, p.96) “tal *status* não foi acompanhando de políticas públicas que dessem consequência à afirmação do texto da lei, pela qual tanto lutaram diferentes setores no momento de sua tramitação no Congresso Nacional”. Pelo contrário, em 2019, pode ser observado através do estudo nomeado “TIC Domicílios 2019”, realizado pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), números preocupantes, como o fato de 1800 municípios ainda não obterem atendimento por conexão móvel, 85% dos cidadãos que estavam na Classe D e E, e 61% dos que estavam na classe C, terem o celular como a única forma de acesso à internet, 70% da classe D e E acessarem o seu equipamento móvel através de planos pré-pagos, 59% dos entrevistados, que tinham seus domicílios desconectados, alegaram que o principal problema eram os valores altos dos planos, e 61% dos pardos, 65% dos pretos e 75% dos indígenas acessarem a internet exclusivamente pelo celular - entre os brancos, o percentual caia para 51% (ibidem).

Entende-se que nos últimos cinco anos o mercado brasileiro passou a disponibilizar dispositivos e planos mais baratos (MAMONA, 2020), o que auxiliou na redução das discrepâncias. Contudo, isso não se mostrou suficiente, as pessoas de baixa renda seguiram com problemas de acesso, sendo que as crises econômicas fizeram com que as reduções de preços se tornassem insignificantes para a população vulnerabilizada (SOUZA; VENTURINI, 2021). Permitindo, dessa forma, que os grupos de maior status econômico seguissem sendo favorecidos na hora de alcançar a tecnologia, desfrutando, assim, de uma maior facilidade em obter novas informações, o que afeta diretamente a mobilidade social, tornando, consequentemente, os pobres cada vez mais pobres a partir das barreiras que lhe são impostas no que se refere a alcançar o conhecimento, que se torna apenas privilégio dos grupos mais ricos (TSETSI; RAINS, 2017).

Em seu estudo mais atual o “TIC Domicílios 2020” – que leva em consideração o cenário pandêmico da Covid-19 – a Cetic.br (2021) consolidou novas variáveis, entretanto, pouco se alterou no que diz respeito as desigualdades de acesso. Na pesquisa realizada entre outubro de 2020 e maio de 2021, com mais de quatro mil indivíduos, foi possível observar que neste período houve de fato um aumento ao acesso à internet, porém, o custo da conexão seguiu sendo a principal barreira para o acesso domiciliar. Pode ser identificado, desta maneira, que entre os domicílios sem acesso à internet os motivos mais mencionados para o não uso foi o fato de os moradores considerarem a conexão muito cara (28%) e o desconhecimento sobre como usar a internet (20%). Sublinha-se o aumento dos domicílios com acesso a computador, entretanto ele ocorreu somente em áreas urbanas – subindo de 43% para 50%. O celular seguiu sendo o principal meio de utilização da internet entre as camadas mais pobres, principalmente entre aqueles que se autodeclararam pretos (65%) e pardos (60%). Verifica-se também que na região Nordeste o uso do celular é o principal meio de acesso (72%).

Funções como consultas de pagamentos e transações bancárias também apresentaram um crescimento considerável, de 33% para 43%, mas a atividade seguiu sendo mais comum entre os usuários pertencentes a classe A (86%) ou entre as pessoas que estudaram até o Ensino Superior (79%). Pontuando especificamente diferenciações relacionadas a gênero e raça, destaca-se o fato de que as mulheres negras acessaram a internet – levando

em consideração o período avaliado – exclusivamente pelo telefone celular (67%), em proporções bem maiores se comparadas aos homens brancos (42%), o que evidencia o acesso limitado dessas mulheres a internet. Um outro ponto perceptível nesse eixo é o fato de as mulheres negras realizarem transações financeiras (37%), serviços públicos (31%) e cursos pela internet (18%) em proporções bastantes inferiores às dos homens brancos (51%, 49% e 30%). Ademais, observa-se, também, um aumento da internet para atividades de trabalho, mas assim como nos outros pontos abordados, verifica-se um uso mais recorrente desta ação através dos grupos pertencentes a classe A (72%) do que entre aqueles das classes C (36%) ou D e E (21%).

Segundo Barbosa (2021), as consequências das desigualdades de acesso à internet não demoraram a aparecer durante o período da pandemia. De acordo com a autora, no final de abril de 2020, conforme apontou a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), mais de 5 milhões de trabalhadores informais que teriam direito ao auxílio emergencial não utilizavam a internet – ou seja não conseguiam acessar seu benefício. Em outra pesquisa, realizada pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) da Universidade de São Paulo (USP), a autora explicou que foi divulgado um número ainda maior de pessoas (7,4 milhões) em condições de receber a renda emergencial, mas que, novamente, não possuíam acesso à internet. De forma resumida, pode-se constatar que as barreiras tecnológicas estavam impedindo essas pessoas vulnerabilizadas de receber uma ajuda financeira em um momento de crise mundial. Barbosa (2021) cita ainda outros exemplos do tipo, entre eles reforça o abandono em que ficaram alguns grupos de estudantes, sendo que se viram atrasados e ainda mais distantes, se comparados aos alunos de escola particular, na hora de prestarem vestibular.

O setor público demonstra cada vez mais ter pouco conhecimento sobre a população, tanto que ao observar estas pesquisas verifica-se a tamanha desigualdade digital do qual a sociedade brasileira faz parte e em como isso prejudicou o nicho mais pobre na hora de ser auxiliado por políticas públicas de cunho econômico situadas na esfera digital. Ao criar o aplicativo da Caixa o governo não só demonstrou o seu desconhecimento, como também reforçou a sua indiferença, assim como o fez no episódio em que permitiu a mudança no marco regulatório das telecomunicações

(CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019). A nova lei prevê situações em que se torna extinta a possibilidade de um serviço de conexão virtual ser prestado por um regime público e, também, sugere um maior compromisso das operadoras em investir em redes de banda larga, o que não assegura uma redução da exclusão, pois o preço continua sendo o maior problema, e quanto a isso não há uma previsão de modificação. Entende-se assim que por mais que o governo tenha caminhado positivamente ao propor o auxílio emergencial, não houve um pensamento da redução das desigualdades de uma maneira geral e a longo prazo. Aparentemente, a ação do Executivo só ocorreu por pressão do Congresso, tendo mais interesse em “fazer política”, do que resolver as questões que afetam os grupos que fazem parte da minoria<sup>6</sup> nacional.

## UM OLHAR INTERSECCIONAL PARA A DESIGUALDADE DIGITAL

Interpretando os dados apresentados, pode-se averiguar que existe uma clara distinção entre determinados públicos, tendo alguns ficando visivelmente em com contexto privilegiado enquanto outro se situa entre as menores porcentagens de acesso. Percebe-se que os mais prejudicados são os pertencentes das classes D e E, as mulheres, os negros, e os que residem em regiões periféricas. Diante disso, ressalta-se a importância de um olhar interseccional sendo que não é somente um fator que diferencia um grupo de outro, mas sim condições que permeiam classe, raça, gênero e localização geográfica. Há uma interdependência das relações de poder e ignorar esse fator resultaria em uma “superinclusão”.

O termo ‘superinclusão’ pretende dar conta da circunstância em que um problema ou condição imposta de forma específica ou desproporcional a um subgrupo de mulheres é simplesmente definido como um problema de mulheres. A superinclusão ocorre na medida em que os aspectos que o tornam um problema interseccional são absorvidos pela estrutura de gênero, sem qualquer tentativa de reconhecer o papel que o racismo ou alguma outra forma de discriminação possa ter exercido em tal circunstância. O problema dessa abordagem superinclusiva é que a gama total de problemas,

6 Pobres, negros, indígenas, imigrantes, mulheres, homossexuais, idosos, moradores de vilas (ou favelas), portadores de deficiências e moradores de rua.

simultaneamente produtos da subordinação de raça e de gênero, escapa de análises efetivas. Por consequência, os esforços no sentido de remediar a condição ou abuso em questão tendem a ser tão anêmicos quanto é a compreensão na qual se apoia a intervenção (CRENSHAW, 2002, p.174-5)

Crenshaw (2002) afirma que esta visão superinclusiva das discriminações acaba por invisibilizar um grande grupo de problemas, pois percebe-se apenas as questões imediatas em torno dos preconceitos, enquanto a estrutura que foi moldada para dissimilar tais situações não é de fato percebida. Assim como no caso deste estudo, observar os fatores apontados na pesquisa apenas como problemas racistas ou sexistas seria resumir de forma incorreta todo o contexto em que está inserida a população brasileira. Sublinha-se, também, que a subordinação apresentada neste texto não é apenas interseccional, mas também estrutural, pois as circunstâncias e as políticas se intersectam com as estruturas básicas de desigualdade, criando inúmeros tipos de opressões para grupos que já estão em vulnerabilidade.

Não se utiliza nessa pesquisa a interseccionalidade como um campo de estudo especializado, mas sim um paradigma que permite analisar questões como poder governamental, ações políticas e política públicas. Nogueira (2013) e Brah (2006) elaboram estudos que seguem a mesma linha desta abordagem, pois verificam que a interseccionalidade pode perpassar as discussões referentes apenas aos movimentos de raça e gênero, indo a articulações que envolvem outros fatores, como barreiras geográficas, por exemplo. As autoras enxergam a interseccionalidade como uma questão estrutural da sociedade, tendo um poder relevante desde a constituição dos sujeitos e, também, no modo como estes sujeitos irão se constituir ao longo do tempo. Essas pontuações trazem outras questões para o debate, evidenciando outras categorias de diferenciação que também produzem desigualdades – que até então estariam sendo obscurecidas ou subordinadas pelos temas centrais que foram desenvolvidos no surgimento desta temática. Corroborando com essa perspectiva, Silveira e Nardi (2014) explicam que a interseccionalidade busca compreender as implicações em torno das inter-relações de poder nas estruturas sociais. Informando que isso deve ser observado ao longo do tempo e de toda a conjuntura que a permeia, para de fato conseguir verificar as relações de subordinação que se constituem.

Compreende-se, desta forma, que o aplicativo Caixa Tem, proposto pelo governo brasileiro, serviu apenas para reforçar a problemática de subordinação estrutural presente no país. Partindo de uma perspectiva que não se encontrou nenhuma proposta de política pública para a desigualdade digital - pelo contrário, verificou-se uma posição inerte do governo - constata-se que um olhar interseccional traria maior entendimento sobre os preconceitos atribuídos a determinados nichos da sociedade, e, além disso, deixaria mais clara a forma como estas diferenciações atuam. Tendo a interseccionalidade em pauta, observa-se, por exemplo, que nas pesquisas “TIC Domicílios” de 2019 e 2020 fica evidente que as mulheres negras estão entre os grupos mais prejudicados e, devido a isto, é necessário mover mais ações públicas de melhorias de vida para elas, focando-se não somente em gênero ou raça, mas nos dois conjuntamente.

Ainda que por parte do governo tenha ocorrido, momentaneamente, um olhar economicista quanto as emergências do grupo marginalizado, não houve o seu reconhecimento. Conforme explicado por Nancy Fraser (2001), a busca por justiça deve possuir uma concepção bidimensional, pois as sociedades contemporâneas estariam perpassadas por pelo menos dois diferentes mecanismos sociais – o que autora chamada de redistribuição (viés econômico) e reconhecimento (viés cultural) – que possuem tipos distintos de injustiça e, ao optar por combater somente um deles, de forma isolada, não estaria solucionando o problema. Ou seja, conforme exemplificado neste estudo, há um olhar ainda que pontual para a redistribuição de renda, para melhor atender o nicho mais lesado, entretanto não há o reconhecimento de suas necessidades e origens, ignorando fatores como a carência de acesso existente em determinados locais ou, ainda mais, a sua cultura em torno da falta de entendimento – devido a ausência de incentivo – dos mecanismos tecnológicos.

A deficiência no acesso do público vulnerabilizado se dá, na maioria das vezes, por falta de recursos para contratar um serviço de alguma empresa telefônica privada e, quando se consegue, é de forma precária através de um sistema pré-pago no celular, pois também fica nítido que este grupo não tem condições de investir em aparelhos tecnológicos mais avançados, como um computador. Ou seja, entendendo as questões de dificuldades presentes nestes cidadãos, percebe-se, também, que apenas o auxílio emergencial não

seria o suficiente para suprir todas as necessidades dessas pessoas, pois não modificaria as subordinações de poder presentes neste quadro, compreendendo que não se trata apenas de um problema econômico em um contexto de crise sanitária, mas de uma estrutura racista, misógina e classista que segue ignorada desde muito antes do acontecimento da Covid-19.

A partir desse contexto, pode-se afirmar que a exclusão digital presente na sociedade brasileira deixa ainda mais evidente o desinteresse por assumir uma abordagem interseccional do governo atual, pois este demonstrou não ter o menor conhecimento sobre as necessidades do seu povo. Não adianta, desta forma, buscar resolver os problemas econômicos, sendo que irá ignorar as questões de gênero, ou buscar conter uma crise sanitária, sendo que não comprehende a falta de acesso à tecnologia presente neste grupo. A exclusão digital serve ainda para deixar mais evidente a exclusão dos grupos minoritários presentes no Brasil, apresentando uma relação de poder no qual o grupo hétero, branco, com mais estudo e pertencente a classe A, segue sendo privilegiado ao ser comparado as outras camadas da sociedade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As tecnologias disruptivas que surgem no decorrer dos anos – internet, inteligência artificial (IA), Big Data – permitem o desenvolvimento de novas formas de lidar com as crises. No caso da pandemia da Covid-19, foi possível verificar a sua implementação no desenvolvimento de vacinas e medicamentos, rastreio de infectados, ferramentas de telemedicina e análise de dados sobre o avanço do vírus. Além disso, essas inovações também são consideradas um possível caminho para a recuperação dos países, auxiliando na retomada econômica e social. Devido a isso apoiar a difusão da tecnologia parece ser o melhor caminho para os países que buscam suportar e se desenvolver durante este período de crise sanitária.

Todavia não pode ser ignorado os fatores que permeiam as desigualdades sociais, mesmo que esse país consiga sobreviver a pandemia. Segundo estudo da FGV Social (PASSARELLI, 2021) o primeiro trimestre de 2021 revelou um novo recorde histórico de desigualdade no Brasil, além disso também apresentou uma queda no nível de satisfação e na renda do trabalho. Ou seja, por mais que o país venha a superar a crise em um período pós-pandemia, ainda deixaria rastros de desigualdade ainda mais acentuados quando os casos de contágio vierem a cessar.

Este estudo busca refletir sobre essas questões, pois entende a importância da tecnologia para caminhar perante as diversidades, mas observa, também, que em detrimento disso não pode ser ignorado as condições de um povo, sendo apenas alguns privilegiados por esse movimento. É exatamente isto que se verifica ocorrer quando se busca dar um auxílio a partir de um meio no qual a parte vulnerabilizada da população não acessa. Além disso, comprehende-se ainda a relevância de um olhar interseccional, pois é de fundamental importância observar que a desigualdade de acesso não é ampliada apenas por questões econômicas (classe), sendo que foi possível verificar que nesse caso de subordinação digital de poder as pessoas também foram afetadas por questões de raça, gênero e localização geográfica.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, B. Brasil na pandemia: falta de conexão de qualidade e aumento das desigualdades. **TIC Domicílios 2020**, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação – Cetic. br, p. 95-102, 2020.

BILGE, S. Théorisations féministes de l'intersectionnalité. **Diogène**, v. 1, n. 225, p. 70-88, 2009

BRAH, A. Diferença, diversidade, diferenciação. **Cadernos Pagu**, n. 26, p. 329-376, 2006.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sancionado sem vetos novo marco legal das telecomunicações.** Agência Câmara de Notícias, 04 out. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/594928-sancionado-sem-vetos-novo-marco-legal-das-telecomunicacoes/>. Acesso em: 08 dez. 2021.

CARRANÇA, T. **Auxílio emergencial:** Com benefício reduzido em 2021, Brasil terá 61 milhões na pobreza. BBC News Brasil, São Paulo, 22 abr. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56843399>. Acesso em: 01 dez. 2021

CASTELLS, M. **A Galáxia Internet:** Reflexões sobre Internet, Negócios e Sociedade, 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

CAVALCANTE, P. **A questão da desigualdade no Brasil:** como estamos, como a população pensa e o que precisamos fazer. Texto para discussão. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. **Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros.** TIC Domicílios 2019. Disponível em: [https://cetic.br/media/analises/tic\\_domiciliros\\_2019\\_coletiva\\_imprensa.pdf](https://cetic.br/media/analises/tic_domiciliros_2019_coletiva_imprensa.pdf). Acesso em: 05 dez. 2021.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. **Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros.** TIC Domicílios 2020. Disponível em: <https://cetic.br/pt/pesquisa/domiciliros/indicadores/>. Acesso em: 05 dez. 2021.

CHEN, W.; WELLMAN, B. Minding the Cyber-gap: the Internet and Social Inequality. In: ROMERO, M.; MARGOLIS, E. (org.) **The Blackwell Companion to Social Inequalities.** Blackwell Publishing. Nova Jersey: Blackwell Publishing Ltd, 2005, p.523-545.

CRENSHAW, K. W. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, Los Angeles, v.10, n.1, p.171-188, 2002.

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça da era pós-socialista. In: SOUZA, J. (org.) **Democracia hoje Brasília:** Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 245-282.

HARGITTAI, E. The digital reproduction of inequality. In: GRUSKY, D. (org.) **Social Stratification.** Boulder, co: Westview Press, 2008, p. 936-944.

GAVRAS, D. **Exclusão digital deixou famílias pobres sem auxílio emergencial.** Folha de São Paulo, São Paulo, 27 maio 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/05/exclusao-digital-deixou-familias-pobres-sem-auxilio-emergencial.shtml>. Acesso em: 03 dez. 2021.

GINZBURG, C. **A internet é um instrumento potencialmente democrático.** 2016. Disponível em: <https://www.fronteiras.com/artigos/>

carlo-ginzburg-a-internet-nao-apenas-remete-aos-livros-como-tambem-pressupoe-livros-1427135419. Acesso em: 07 dez. 2021.

**LISBOA, V. Disseminação de fake News sobre coronavírus preocupa especialistas.** Agência Brasil, 27 fev. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-02/disseminacao-de-fake-news-sobre-o-coronavirus-preocupam-especialistas>. Acesso em: 05 dez. 2021.

**MAMONA, K. Os planos de celulares que ficaram mais baratos nos últimos anos.** Exame, 13 jul. 2020. Disponível em: <https://invest.exame.com/mf/os-planos-de-celulares-que-ficaram-mais-baratos-nos-utimos-anos>. Acesso em: 05 dez. 2021.

**NOGUEIRA, C.** A teoria da interseccionalidade nos estudos de gênero e sexualidades: condições de produção de “novas possibilidades” no projeto de uma psicologia feminista crítica. In: NOGUEIRA, C. (org.) **Práticas sociais, políticas públicas e Direitos Humanos**, 2013, p.227-248.

**ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. Histórico da pandemia de COVID-19.** Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 06 dez. 2021.

**PASSARELLI, H.** **Desigualdade social renova recorde histórico no 1º trimestre, aponta estudo.** Valor Econômico, 14 jun. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/06/14/desigualdade-social-renova-recorde-historico-no-1o-trimestre-aponta-estudo.ghtml>. Acesso em: 12 dez. 2021.

**PIKETTY, T.; SAEZ, E.; ZUCMAN, G.** **World inequality report 2018.** Paris: World Inequality Lab, 2018

**SILVEIRA, R. S.; NARDI, H. C.** Interseccionalidade gênero, raça e etnia e a Lei Maria da Penha. **Psicologia & Sociedade**, v. 26, p. 14-24, 2014.

**SOUZA, C. J.; VENTURINI, A. C.** Desigualdades raciais, educação e exclusão digital no Brasil: um panorama sobre o acesso à Internet por estudantes durante a pandemia COVID-19. **TIC Domicílios 2020**, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação – Cetic.br, p. 117-128, 2020.

TAKAHASHI, T. Inclusão social e TICs. **Inclusão Social**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 56-59, 2005.

THERBORN, G. Meaning, mechanisms, patterns, and forces: an introduction. In: THERBORN, G (org.) **Inequalities of the World**. Londres: Verso, 2006, p. 1-58.

TILLY, C. 1999. Durable inequality. In: PHYLLIS, M. (org.) **A nation divided**. Estados Unidos: Cornell University Press, 1999.

TSETSI, E.; RAINS, S. A. Smartphone Internet access and use: Extending the digital divide and usage gap. **Mobile Media & Communication**, v. 5, n. 3, p. 239-255, 2017.

WILHELM, A. Wireless youth: Rejuvenating the net. **National Civic Review**, v. 91, n. 3, p. 293-302, 2002.

# Comunicação pública e cidadania em tempos de pandemia: uma análise institucional<sup>1</sup>

1 Trabalho apresentado inicialmente no GP de Comunicação para a Cidadania, do 44º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (INTERCOM), realizado nos dias 4 a 9 de outubro de 2021, na modalidade virtual.

Weverton da Silva Correa<sup>2</sup>  
Jociene Carla Bianchini Ferreira Pedrini<sup>3</sup>

## RESUMO

Este estudo propõe analisar os elementos que balizam a cidadania e como é feita a abordagem deles no cenário da Comunicação Pública neste período de pandemia. O corpus da pesquisa centrou-se nas matérias veiculadas no site da Universidade do Estado de Mato Grosso-Unemat, no período de 02 de abril de 2020 a 29 de maio de 2020. Optou-se pela exposição do aparato bibliográfico que abarca a discussão, bem como, a abordagem qualiquantitativa envolvendo a análise de conteúdo. Entre os achados, a identificação parcial de elementos pautados em informações prestadas com o principal objetivo de levar conhecimento de direitos à sociedade para o exercício da cidadania.

**PALAVRAS-CHAVE:** Comunicação Pública; Cidadania; Pandemia; Covid-19; Unemat.

## ABSTRACT

This study proposes to analyze the elements that guide citizenship and how they are approached in the Public Communication scenario in this pandemic period. The corpus of the research focused on the

- 
- 2 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Poder da Universidade Federal de Mato Grosso (PPGCOM/UFMT), MBA em Comunicação e Marketing, jornalista. Email: wevertoncorrea0@gmail.com,
- 3 Doutora em Educação, mestre em Comunicação, jornalista e licenciada em Letras Português/Inglês. Professora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Poder (PPGCOM/UFMT) e do curso de Jornalismo do Araguaia. Email: jocienebf@gmail.com.

articles published on the website of the University of the State of Mato Grosso-Unemat, from April 2, 2020 to May 29, 2020. It was decided to expose the bibliographic apparatus that encompasses the discussion, as well as the qualiquantitative approach involving content analysis. Among the findings, the partial identification of elements based on information provided with the main objective of bringing knowledge of rights to society for the exercise of citizenship.

**KEYWORDS:** Public Communication; Citizenship; Pandemic; Covid-19; Unemat.

## INTRODUÇÃO

A Organização Mundial da Saúde decretou em 11 de março de 2020 a situação de pandemia em decorrência do novo Coronavírus, que em escala global, causou a morte de 3.756.974<sup>4</sup> pessoas até 10 de junho de 2021, conforme dados de acompanhamento da própria OMS. No Brasil, este número no mesmo período chegou a 476.792<sup>5</sup>. Do cenário incerto no começo dos registros dos casos, quanto origem do vírus, a forma de contágio e os meios de prevenção ao quadro atual com o desenvolvimento das vacinas para frear o avanço da doença e a imunização que avança, surgiu-se a base propícia à questionamentos ao Estado e órgãos públicos em relação às ações frente à situação e respostas das instituições públicas ligadas ao ensino e pesquisa.

A Comunicação Pública e a Cidadania correlacionaram-se então no eixo da discussão sobre a plenitude do ser cidadão, considerando-se que o interesse público se concretiza através do conhecimento e diálogo quanto às necessidades dos bens que são comuns a todos. E nesse ínterim vislumbra-se nesse trabalho o conceito de CP como meio frente à postura do Estado/instituição quanto ao conteúdo relacionado à edificação da cidadania, que ganhou viés reflexivo neste contexto de crise.

Assim, tem-se nesse quadro a Comunicação Pública como o instrumento utilizado pelo Estado/instituição para ampliar o caráter informativo junto à sociedade, com participação desta para construção mútua dos elementos caracterizadores da cidadania e seu exercício pleno. Ou seja,

4 Disponível no endereço: <<https://covid19.who.int>>. Acesso em 10/06/2021.

5 Disponível no endereço: <<https://covid19.who.int/>>. Acesso 10/06/2021.

vê-se nesse sentido o alinhamento entre estas três esferas para a perfeita execução do ser cidadão como ponto de partida para garantia integral de direitos como acesso a transparência e elaboração de políticas públicas.

Dentro desta temática reflexiva, quanto ao posicionamento do Estado/instituição e o conteúdo disseminado por este ente no âmbito da cidadania, questiona-se quais os elementos desta e como é feita a abordagem deles no cenário da Comunicação em Pública neste período de pandemia. Assim, busca-se analisar as ações de incentivo à cidadania dentro da Comunicação Pública, a partir da análise de conteúdo de material divulgado.

Para responder o questionamento levantado, propõe-se um estudo bibliográfico ancorado no amparo teórico que abarca a discussão, abordagem qualiquantitativa, além da análise de conteúdo. Como recorte, usa-se o portal na internet da Universidade do Estado de Mato Grosso-Unemat, pelo período de dois meses, a partir do momento que começaram a ser veiculados materiais relacionados à pandemia.

## COMUNICAÇÃO PÚBLICA E CIDADANIA

A Comunicação Pública é um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania (DUARTE, 2009). Neste contexto, a informação é vista como o caminho propício à discussão para o ser, o tornar-se cidadão enquanto exercício pleno dos direitos que são assegurados no âmbito legal. Nobre (2008) complementa esse conceito:

Comunicação Pública é toda comunicação sobre bens, serviços, agentes, planos, políticas, ações, ideias, causas, atitudes e comportamentos públicos, no que tem de propriedade, uso, interesse, utilidade, relevância e prioridade públicos, para a garantia e a promoção de liberdades e direitos dos indivíduos vivendo em sociedade. Noutras palavras: toda comunicação sobre assuntos tornados ou tornáveis públicos, dado que tiveram, tem ou terão relação com a vida prática (ou conceitual) em sociedade, com o intuito de implantar e ampliar o exercício individual e coletivo da cidadania (NOBRE, 2008, p.10).

Ressalta-se que artigo 37 da Constituição Federal aponta que a administração pública deve seguir o princípio da publicidade; entendimento

que é abarcado ainda pelo artigo 5º, inciso XXXIII, o qual também ilustra que todos têm o direito a receber informações dos órgãos públicos. Lenza (2009) leciona que há pena de responsabilidade em caso de descumprimento, resguardadas as situações cujo sigilo seja indispensável à segurança do Estado e da sociedade.

A Comunicação passa a ser vista então de forma mais amplificada, além do que apenas informar, mas de modo a dar a possibilidade ao cidadão de todo o conhecimento desta que ele tem direito, incluído aí até o que não busca simplesmente por desconhecer. Abre-se assim um campo para que também atue de forma participativa no expressar de posicionamentos e com garantia de que vai ser ouvido (DUARTE, 2007).

Vê-se assim na CP um campo de diálogo com o objetivo de promover a participação e estimular a prática do exercício da cidadania por parte da população. Com esse propósito, reforça-se a quebra da barreira apenas limitada no âmbito de informar, já que é preciso criar espaços para reivindicar os direitos, mas é preciso também estender o conhecimento a todos, para que saibam da possibilidade de reivindicar (CORVRE, 1993).

Comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e co-responsável. Portanto, é um bem e um direito de natureza coletiva, envolvendo tudo o que diga respeito a aparato estatal, ações governamentais, partidos políticos, movimentos sociais, empresas públicas, terceiro setor e, até mesmo, em certas circunstâncias, às empresas privadas (DUARTE, 2007, p.61).

Nobre (2008) traz a vestimenta também de que a Comunicação Pública abrange o cidadão ainda enquanto termos da coletividade, enquanto uma prestação de serviço ao dever de informar utilizado pelo Estado. Nesse sentido tem-se a garantia do acesso à informação, meios de transparência e alinhamento do ser cidadão enquanto membro efetivo do relacionamento estabelecido com o governo.

Comunicação e cidadania nesse quadro então estão ligadas uma a outra, de modo ao estabelecimento de uma existência mútua que tem por objeto fomentar a organização e mobilização dos sujeitos, com a concretização

da cidadania de forma ativa (DUARTE, 2007). Esse caminho é fruto do conhecimento obtido por meio da informação, enquanto fonte e cenário propício à busca da consolidação de direitos e o exercício destes.

Brandão (2009) colabora com essa discussão ao apontar a preocupação da Comunicação Pública em despertar o sentimento cívico na sociedade, vislumbrando-se o viés de orientar e educar o cidadão para a busca dos direitos que lhe são assegurados. Trata-se na visão dele, da organização de uma agenda pública com o direcionamento de trabalho visando ainda a prestação de contas governamental à sociedade, em um ambiente de transparência e celeridade.

(...) um processo comunicativo das instâncias da sociedade que trabalham com a informação voltada para a cidadania. Entre elas, órgãos governamentais, organizações não governamentais, associações profissionais e de interesses diversos, associações comunitárias, enfim, o denominado terceiro setor, bem como outras instâncias de poder do Estado, como conselhos. Agências reguladoras, empresas privadas que trabalham com serviços públicos, como telefonia, eletricidade etc (BRANDÃO, 2009, p. 5).

Acentua-se que a Comunicação Pública tem relação direta com o caráter comunicacional no tocante aos conteúdos que tenham relevância em meio a sociedade. Vislumbra-se o envolvimento das ações do Estado e todo o aparato que o integra. Matos (2003) discorre para o processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade; um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública de um país.

Portanto, a CP tem dentre suas principais finalidades conforme Monteiro (2007) responder a uma obrigação que as instituições públicas têm de informar o público. Ele acrescenta ainda a intenção de estabelecer uma relação de diálogo de forma a permitir a prestação de serviço ao público, bem como também apresentar e promover os serviços da administração, tornar conhecidas as instituições (comunicação externa e interna) e por último divulgar ações de comunicação cívica e de interesse geral e integrar o processo decisório que acompanha a prática política.

## O SER CIDADÃO E A CIDADANIA

A definição de ser cidadão começou na Grécia Antiga com as remissões históricas do berço da democracia. Os integrantes da sociedade tinham direitos e deveres, mas o usufruto deles estava ligado ao exercício de poder decisório, que, no entanto, era limitado aos homens com mais de 20 anos e apenas aos que eram do território ateniense. Os estrangeiros não podiam participar e as mulheres sequer tinham autorização para comparecer às discussões. Vislumbrava-se neste primeiro período um marco de grande exclusão de personagens em meio ao conceito de cidadania, ainda pouco palpável (MIRANDA, 2002).

Para os gregos, o ser cidadão advinha da participação no processo decisório em prol da comunidade, o que repercutia em sua totalidade. Ou seja, exercer a cidadania era se interessar pela política local para resolução de impasses. Contudo, ainda não havia que se falar em democracia plena neste período, porque o poder de decidir estava limitado a poucos (AGUIAR; MACIEL, 2004). Cenário que evoluiu com o tempo e ganhou novo significado com maior alcance.

Em tempos contemporâneos, Miranda (2002) discorre ao conceituar que democracia guarda ligação com a participação do povo no aparelhamento do Estado, mas de forma, a depender do contexto, indireta ou direta. O autor fala na eleição de representantes, que encarregados do poder público e diligenciados pelo cidadão, tomam decisões que vão ter reverberações no cotidiano. Frisa-se neste sentido em co-decisão.

Democracia é a participação do povo na ordem estatal: na escolha dos chefes, na escolha dos legisladores, na escolha direta ou indireta dos outros encarregados do poder público [...] Mas democracia sómente há, se existe a co-decisão. Chama-se co-decisão e deliberação em comum, pelo povo ou por pessoas escolhidas pelo povo, isto é, não por pessoas oriundas de atos de força, ou de fato estranho ao querer da população (MIRANDA, 2002, p.191).

Neste contexto, Cardoso (1985) defende também que a cidadania está ligada ao engajamento na vida política, fundamento que é garantido atualmente com a consolidação do estado democrático de direito nas nações. Vislumbra-se que esse entendimento, diferente da Grécia Antiga,

não exclui, mas abarca todos os membros da sociedade quanto à concepção de serem cidadãos.

Essa ideia é complementada ao entender-se que o ser cidadão tem estreitos com o desfrutar da vida plena, ou seja, garantia de que direitos assegurados pelo Estado vãos ser cumprimentos e que há condições para isso. Pinsky (2003) resume basicamente essa interpretação ao conotar que se trata de direitos civis e que a plenitude do ser cidadão está no usufruto deles.

Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranquila. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais, fruto de um longo processo histórico que levou a sociedade ocidental a conquistar parte desses direitos. (PINSKY, 2003, p.32).

Mas Carvalho (2002) vai além ao argumentar que a plenitude da cidadania não está ligada apenas aos direitos civis, mas também aos desdobramentos de outras vertentes ligadas aos direitos políticos e sociais. Para o autor, a integralidade do ser cidadão está contemplada com o alcance destes três aspectos, caso contrário, todo cidadão estaria “incompleto” ou, caso não usufrua de nenhum deles, seria um não-cidadão.

Portanto, a cidadania guarda raízes com as possibilidades dadas à população de mobilização, cooperação e também a união de vínculos capazes de fortalecer os interesses coletivos (DUARTE, 2007). Tal cenário contempla noção de direito e ampliação deste quanto vertente e garantia universal, pautada pela não exclusão dos sujeitos movedores dentro da sociedade, e consequente engajamento de grupos e classes políticas, por exemplo, todo movidos pelo interesse e mudar a realidade local frente ao exercício pleno das garantias dadas pelo Estado e condições de cumprimento destas.

## A SITUAÇÃO DE PANDEMIA E O OBJETO DA PESQUISA

A Organização Mundial da Saúde decretou em 11 de março de 2020 a situação de pandemia em decorrência do novo Coronavírus, que em

escala global, causou a morte de 3.756.974<sup>6</sup> pessoas até 10 de junho de 2021, conforme dados de acompanhamento da própria OMS. No Brasil, este número no mesmo período chegou a 476.792<sup>7</sup>. Já no Estado de Mato Grosso o balanço atual da Secretaria de Estado de Saúde aponta para 11.332 mortes até 15 de junho de 2021<sup>8</sup>.

Os primeiros casos da doença que consequentemente levaram à pandemia foram registrados em Wuhan, capital e maior cidade da província de Hubei, na China, em 2020. Em meses, logo o contágio alastrou-se por todo o globo. No Brasil, o Ministério da Saúde confirmou o primeiro caso em comunicado oficial publicado em 26 de fevereiro de 2020. Tratava-se de homem de 61 anos deu entrada no Hospital Israelita Albert Einstein, em São Paulo (SP), com histórico de viagem para Itália, região da Lombardia<sup>9</sup>. Já em Mato Grosso o primeiro caso foi anunciado em 19 de março de 2020, em comunicado publicado pela Secretaria de Estado de Saúde<sup>10</sup>.

Diante do cenário incerto no começo dos registros dos casos, quanto à origem do vírus, a forma de contágio e meios de prevenção ao quadro atual, surgiu-se a base propícia a questionamentos ao Estado e órgãos públicos em relação às ações frente à situação e respostas das instituições públicas ligadas ao ensino e pesquisa. Neste sentido, a Universidade do Estado de Mato Grosso-Unemat deu início à publicação de materiais relacionados a pandemia (citando o termo), em seu site (<http://portal.unemat.br/>), em 02 de abril de 2020.

Destaca-se que a Universidade do Estado de Mato Grosso, mantida pela Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso (Funemat) foi instituída em 15 de dezembro de 1993, através da Lei Complementar nº 30. Atualmente possui 13 campi, contabiliza 17 núcleos pedagógicos e mais 24 polos educacionais de Ensino a Distância. A estimativa é que

6 Disponível em: <<https://covid19.who.int/>>. Acesso em 10/06/2021.

7 Disponível em: <<https://covid19.who.int/>>. Acesso em 10/06/2021.

8 Disponível em: <<http://www.saude.mt.gov.br/painelcovidmt2/>>. Acesso em 15/06/2021.

9 Disponível em: <<https://antigo.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46435-brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus>>. Acesso em 15/06/2021.

10 Disponível em: <<http://www.mt.gov.br/-/13984939-ses-confirma-primeiro-caso-de-coronavirus-em-mt>>. Acesso em 15/06/2021.

aproximadamente 22 mil acadêmicos são beneficiados em 60 cursos presenciais e em outros 129 cursos ofertados em modalidades diferenciadas<sup>11</sup>.

A instituição também oferece quatro doutorados institucionais, mais quatro doutorados interinstitucionais (Dinter), além de três doutorados em rede, e ainda 11 mestrados institucionais, um mestrado interinstitucional (Minter) e cinco mestrados profissionais<sup>12</sup>.

## O CAMINHO METODOLÓGICO

A metodologia no campo da pesquisa insurge-se com o caminho a ser traçado pelo pesquisador para que os resultados esperados diante da problemática proposta sejam alcançados. Trata-se do emprego de ações que almejam êxito aos objetivos lançados e aplicabilidade de dividendos aguardados, que podem ser confirmados ou não. Desta forma, neste trabalho propõe-se como metodologia a abordagem qualiquantitativa envolvendo análise de conteúdo e o aparato bibliográfico superado dentro da temática.

A pesquisa qualiquantitativa nada mais é do que a junção das pesquisas qualitativas e quantitativas. Minayo (2001) explica que a primeira trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Diferentemente da pesquisa qualitativa, Fonseca (2002) aponta que os resultados da pesquisa quantitativa podem ser quantificados.

Como as amostras geralmente são grandes e consideradas representativas da população, os resultados são tomados como se constituíssem um retrato real de toda a população alvo da pesquisa. A pesquisa quantitativa se centra na objetividade. Influenciada pelo positivismo, considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros. A pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis etc. A utilização conjunta da pesquisa qualitativa e

11 Disponível em: <<http://portal.unemat.br/?pg=universidade&conteudo=1>>. Acesso em 15/06/2021.

12 Disponível em: <<http://portal.unemat.br/?pg=universidade&conteudo=1>>. Acesso em 15/06/2021.

quantitativa permite recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente (FONSECA, 2002, p.20).

Quanto o envolvimento bibliográfico, o próprio Fonseca (2002) também explica que se trata do levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas por meios escritos e eletrônicos como livros, artigos científicos, páginas de web sites, entre outros.

Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem, porém, pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta (FONSECA, 2002, p. 32).

A respeito da análise de conteúdo, Bardin (2011) classifica como um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores. Segundo o autor, isso permeia a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Ressalta-se que a análise de conteúdo apontada por ela se consolida em três etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados obtidos na interpretação. Neste sentido, posteriormente a autora aponta para o agrupamento das respostas por convergência de ideias, ou seja, as que têm conteúdo similar para aprofundamento e análise.

Com o levantamento dos dados e informações, o passo seguinte é a classificação dos elementos constitutivos por diferenciação em categorias de análise e em seguida, o reagrupamento de gênero com critérios previamente definidos. Com recorte, agregação e enumeração são atingidas as representações de conteúdo (BARDIN, 2011).

Superada essa fase, neste estudo foram selecionadas matérias veiculadas no site da Unemat a partir da busca com a palavra-chave “pandemia”, no período de 02 de abril de 2020 a 29 de maio de 2020. O intervalo selecionado justifica-se por ser o período em que teve início por parte da universidade a divulgação de materiais relacionados a situação de pande-

mia e dessa forma, apresentarem pretextos para uma visão mais incisiva da imprensa e da comunidade.

Posteriormente houve o processo de definição da perspectiva de análise das pautas, a pré-análise e em seguida a categorização conforme os seguintes assuntos: educação, ações contra pandemia, trabalho social na pandemia, economia, informações aos acadêmicos, pesquisa e política. No passo seguinte, elas foram subdivididas em duas categorias ainda: iniciativas da universidade e informações com objetivo de levar conhecimento de direitos para o exercício da cidadania.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir das etapas descritas acima foram identificadas 53 matérias no portal da Unemat durante o período analisado. Na tabela abaixo é possível vislumbrar melhor a amostra em ordem decrescente, a partir dos temas que mais foram abordados e a quantidade deles:

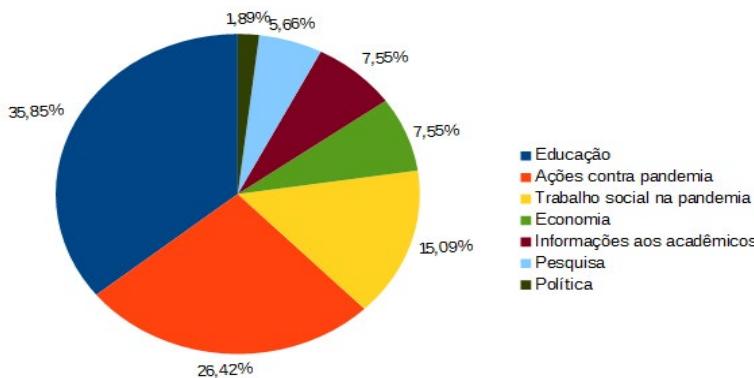
Tabela 1. Notícias publicadas no site da Unemat no período analisado para pesquisa.

CATEGORIA	QUANTIDADE
Educação	19
Ações contra pandemia	14
Trabalho social na pandemia	8
Economia	4
Informações aos acadêmicos	4
Pesquisa	3
Política	1
<b>TOTAL DE MATÉRIAS</b>	<b>53</b>

Fonte: autores da pesquisa.

Para melhor visualização das informações apuradas nesta pesquisa, consolidou-se os dados em gráfico de pizza:

Figura 1. Distribuição das notícias no período analisado, por temáticas abordadas.



Fonte: autores da pesquisa.

O levantamento aponta que a categoria “educação” é a que aparece com mais frequência quando se trata da análise dos materiais relacionados à pandemia, somando 19 resultados (que representam 35,85% do total). Basicamente o conteúdo deles aborda o andamento de processos seletivos na universidade, cursos de extensão e cursos de rápida duração, além de palestras e eventos online voltados às discussões acadêmicas. Exemplo: Jornalismo da Unemat oferece curso online em parceria com o Google News Lab<sup>13</sup>.

Em seguida, os materiais mais relatados estão inseridos na categoria “ações contra pandemia”, que somam 14 textos (26,42%). Neste cenário, considerou-se as atividades empregadas pela universidade direcionadas ao combate direto à disseminação do coronavírus, desde ações práticas como doação de materiais para prevenção a partir de produção própria, ou orientações diretas, como no título: Unemat entrega álcool 70% a entidades em Tangará da Serra<sup>14</sup>.

Dentro desta categoria também chama atenção o título: Unemat recebe propostas de projetos de extensão, ensino, pesquisa

13 Disponível em: <http://portal.unemat.br/?pg=noticia/13068/Jornalismo%20da%20Unemat%20oferece%20curso%20online%20em%20parceria%20com%20o%20Google%20News%20Lab>. Acesso em: 16/06/2021.

14 Disponível em: <http://portal.unemat.br/?pg=noticia/13067/Unemat%20entrega%20%20%2070%20a%20entidades%20em%20Tangar%C3%A1%20da%20Serra>. Acesso em: 16/06/2021.

e inovação<sup>15</sup>, oportunidade em que a universidade lançou edital para que professores e servidores técnicos administrativos apresentassem propostas de projetos de extensão, ensino, pesquisa e inovação contra a pandemia. Vislumbra-se aqui, na visão de Duarte (2007), que a cidadania guarda raízes com as possibilidades dadas à população de mobilização, cooperação e também a união de vínculos capazes de fortalecer os interesses coletivos.

Na sequência surge a categoria “trabalho social”, que conta 8 produções textuais (15,09%). No cenário o material abordado trata do desenvolvimento de projetos pela universidade que objetivaram facilitar o acesso da população de modo geral, a direito assegurado pelo Estado, no caso o amparo social, a exemplo do tema: Equipes da Unemat oferecem assessoria para trabalhadores acessarem auxílio emergencial<sup>16</sup>.

Reforça-se nestas duas últimas categorias, o conceito de Duarte (2009) de que a Comunicação Pública é um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania; destaca-se ainda o ensino de Pinsky (2003), no que tange ao exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais, fruto de um longo processo histórico que levou a sociedade ocidental a conquistar parte desses direitos. Ambos os aspectos são identificáveis nas categorias.

Na categoria “trabalho social” ainda, frisa-se a conceituação de Carvalho (2002), que vai além ao argumentar que a plenitude da cidadania não está ligada apenas aos direitos civis, mas também aos desdobramentos de outras vertentes ligadas aos direitos políticos e sociais.

Já nos tópicos “economia” e “informações aos acadêmicos” foram identificados 4 textos para cada, que correspondem igualmente a 7,55% do total. No primeiro, foram abordadas ações relacionadas ao fomento dos pequenos negócios durante o período da pandemia, a exemplo do título: Unemat ajuda agricultores familiares de Tangará da Serra na gestão e venda de produtos<sup>17</sup>. Já no segundo, traçou-se informações relacionadas

15 Disponível em: <http://portal.unemat.br/?pg=noticia/13071/Unemat%20recebe%20propostas%20de%20projetos%20de%20extens%30,%20ensino,%20pesquisa%20e%20inova%20e%30>. Acesso em: 16/06/2021.

16 Disponível em: <http://portal.unemat.br/?pg=noticia/13093/Equipes%20da%20Unemat%20oferecem%20assessoria%20para%20trabalhadores%20acessarem%20auxilio%20emergencial>. Acesso em 16/06/2021.

17 Disponível em: <http://portal.unemat.br/?pg=noticia/13101/Unemat%20ajuda%20agricultores%20familiares%20de%20Tangara%20da%20Serra%20na%20gestao%20e%20venda%20de%20produtos>. Acesso em 16/06/2021.

aos alunos da instituição, como: Unemat mantém suspensão das atividades pedagógicas presenciais<sup>18</sup>.

Por outro lado, os tópicos “pesquisa” e “política” foram os que contabilizaram as menores quantidades de notícias, 3 (5,66%) e 1 (1,89%) respectivamente. O primeiro aborda pesquisas relacionadas ao âmbito da pandemia ou demais áreas abrangidas pela universidade, como no título: Amazônia perto do calor máximo<sup>19</sup>. O outro, trata do âmbito puramente político, com intuito de angariar recursos à universidade, como se vê em: Unemat recebe futuro secretário de Ciência, Tecnologia e Inovação.<sup>20</sup>

## UM OLHAR ALÉM PANDEMIA

Considerando-se o período analisado e as amostras extraídas, destaca-se a identificação parcial de elementos pautados em iniciativas da universidade frente à situação de pandemia e informações que foram prestadas com o principal objetivo de levar conhecimento de direitos à sociedade para o exercício da cidadania, com base no amparo teórico utilizado nesta pesquisa.

Observou-se que além garantir a transparência e o direito à informação, pilares básicos de uma sociedade democrática, além de um dos preceitos da Comunicação Pública, a instituição também apontou para iniciativas que abarcavam demais direitos assegurados pelo Estado; não limitando-se a atuação de levar o conhecimento, para fazer dele o caminho para consolidação de práticas sociais, por exemplo.

De modo geral, concluiu-se que a Comunicação Pública como fonte, caminho ou fomento para o exercício da cidadania, no objeto deste trabalho, não restou desamparada ou desconsiderada frente à transmissão de informações e conhecimento aos cidadãos, que tiveram legitimados direitos plenos. Visualiza-se assim a situação de pandemia e pós, com margem para seguimento de forma mais incisiva, em todos os âmbitos, de tais ações.

18 Disponível em: <<http://portal.unemat.br/?pg=noticia/13096/Unemat%20mant%20suspens%30%20das%20atividades%20pedag%30gicas%20presenciais>>. Acesso em: 16/06/2021.

19 Disponível em: <<http://portal.unemat.br/?pg=noticia/13149/Amaz%40nia%20perto%20do%20calor%20m%20ximo>>. Acesso em: 16/06/2021.

20 Disponível em: <<http://portal.unemat.br/?pg=noticia/13110/Unemat%20recebe%20futuro%20secret%20rio%20de%20Ci%20ncia,%20Tecnologia%20e%20Inova%20E%20>>. Acesso em: 16/06/2021.

## REFERÊNCIAS

- BARDIN, L.(2011). **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70. 2011.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. **Conceito de comunicação pública**. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Editora Atlas, 2009.
- CARDOSO, Ciro Flamarion. **A cidade estado antiga**. São Paulo: Ática, 1985. (Série Príncipios).
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- COVRE, M. de L. M. **O que é cidadania**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- DUARTE, Marcia Yukiko. **Comunicação e Cidadania**. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Editora Atlas, 2009.
- DUARTE, J. **Instrumento de comunicação pública**. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007.
- FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.
- LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MATOS, Heloiza. **Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo**. In: SILVA, Luiz Martins da (org.). *Comunicação pública*. Brasília: Casa das Musas, 2003.
- MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento**. 10. ed. São Paulo: HUCITEC, 2007.
- MIRANDA, Pontes de. **Democracia, liberdade, igualdade**. Campinas: Bookseller, 2002.
- MONTEIRO, G . F. **A singularidade da comunicação pública**. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007.

NOBRE, H. H. M., NOBRE, G. **Comunicação pública e comunicação política: por uma interação entre cidadania e democracia.** Revista Organicom, Ano 10, N. 19, 2o sem. 2013, p. 16-26.

PINSKY, J. PINSKY, C. (org.). **História da Cidadania.** São Paulo: Contexto, 2003.

# O direito humano à comunicação e o direito de acesso à justiça em tempos de pandemia: o balcão virtual na subseção judiciária de Cruz Alta

The human right to communication and the right of access to justice in times of pandemics: the virtual balcony in the judicial subsection of Cruz Alta

Cláudia Herte de Moraes<sup>1</sup>  
Patrick Costa Meneghetti<sup>2</sup>

## RESUMO

A pandemia do Covid-19 no Brasil impactou vários setores da sociedade, entre eles a área da comunicação de órgãos públicos, como os Tribunais Federais, incluindo o Tribunal Regional Federal da 4<sup>a</sup> Região (TRF4). Para compreender a relação entre direitos à comunicação e à justiça, o capítulo realiza análise de contribuições teóricas; localiza as ações adotadas pelos Tribunais e a criação da plataforma de videoconferência Balcão Virtual, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ); observa dados da Subseção Judiciária de Cruz Alta na implementação do atendimento virtual. Conclui pela contribuição efetiva da ferramenta, embora limitada pelo fraco acesso pelos mais vulneráveis.

## PALAVRAS-CHAVE

Pandemia Covid-19. Direito humano à comunicação. Direito de acesso à Justiça. Comunicação Pública. Balcão virtual.

---

1 Jornalista, doutora em Comunicação e Informação (UFRGS), mestre em Ciências da Comunicação (Unisinos). Professora Adjunta na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Brasil, claudia.moraes@ufrgs.br

2 Bacharel em Direito, Licenciado em Letras. Doutorando e mestre em Direitos Humanos (UNIJUÍ). Especialista em Direito Público com Ênfase em Gestão Pública. Estudante de Jornalismo (UFSM). Técnico Judiciário/Administrativa na Vara Federal de Cruz Alta/Subseção Judiciária do RS/Tribunal Regional da 4<sup>a</sup> Região (TRF4). Brasil, pcm29@jfrs.jus.br.

## ABSTRACT

The Covid-19 pandemic in Brazil impacted several sectors of society, among them the area of public agency communication, such as the Federal Courts, including the Federal Regional Court of the 4th Region (TRF4). To understand the relationship between the right to communication and the right to justice, the chapter analyzes theoretical contributions; locates the actions taken by the Courts and the creation of the Balcão Virtual videoconference platform, by the National Council of Justice (CNJ); observes data from the Judiciary Subsection of Cruz Alta in the implementation of virtual assistance. It concludes for the effective contribution of the tool, although limited by the poor access by the most vulnerable.

## KEYWORDS

Covid-19 pandemic. Human right to communication. Right of access to justice. Public Communication. Virtual counter.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A pandemia de Covid-19 no Brasil, além de severas consequências nas áreas da saúde, da educação e da economia, incluindo o mundo do trabalho, irradiou os seus efeitos negativos também à área da comunicação de muitos órgãos públicos, como os Tribunais Federais, incluindo o Tribunal Regional Federal da 4<sup>a</sup> Região (TRF4), que fecharam as portas dos seus prédios físicos. Porém, esses mesmos órgãos, diante da necessidade em manter o atendimento aos jurisdicionados, tanto às partes como a seus procuradores, precisaram criar e disponibilizar ferramentas alternativas ou até mesmo aperfeiçoar as já existentes a fim de dar continuidade à comunicação com eles.

Tendo em vista a grande evolução tecnológica dos sistemas de comunicação, a internet pode se configurar como uma oportunidade histórica de realização dos direitos de cidadania, especialmente das liberdades de comunicação, como a liberdade de informação e de expressão, muito embora seja necessário ter em conta seus limites, especialmente quanto à desigualdade de acesso à rede, ainda não universalizado (PERUZZO, 2005). A palavra liberdade está inerente a esse novo cenário de comunicação proporcionado pela internet, e cumpre esclarecer que a liberdade de opinião e de expressão

está garantida na Declaração Universal dos Direitos do Homem, ao afirmar que “toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e de expressão”, incluindo “a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (MERÍSIO, 2012, p. 127).

Neste contexto, a comunicação pública sobressai como uma temática complexa e desafiadora, sendo fundamental seu exercício pelo Estado e governos, para assegurar o fluxo informativo e comunicativo junto aos cidadãos (BRANDÃO, 2007), dessa forma com objetivo de garantir o direito do público em ser informado (ZÉMOR, 1995<sup>3</sup> apud BRANDÃO, 2007), viabilizando os direitos ao diálogo, à informação e à expressão, com foco no interesse coletivo (DUARTE, 2007). Pode-se afirmar que o direito humano à comunicação é um direito que pode originar ou garantir outros diversos direitos, como o direito à educação, saúde, cultura, lazer, participação política, território, vida e, inclusive, acesso à justiça.

Diante disso, o presente capítulo parte do seguinte problema: de que forma a plataforma de videoconferência Balcão Virtual, criada pela Resolução nº 372/2021, do CNJ, é entendida como uma ferramenta que contribui para a efetivação dos direitos de acesso à comunicação e à Justiça?

A pesquisa apresenta os seguintes objetivos: Em termos gerais, visa a compreender melhor a relação entre direitos à comunicação e à justiça, em tempos de pandemia de Covid-19, tendo como objetivos específicos: a) analisar contribuições teóricas sobre o direito humano à Comunicação, enquanto um direito gerador de direitos e a sua relação com o direito de acesso à Justiça; b) localizar o direito de acesso à Justiça no contexto da pandemia de Covid-19 a partir de ações adotadas pelos Tribunais, em especial pela criação da plataforma de videoconferência Balcão Virtual, pela Resolução nº 372/2021, do CNJ; c) a partir dos dados da Subseção Judiciária de Cruz Alta, refletir sobre os limites e contribuições dessa ferramenta para o direito de acesso à Justiça, mediado pelo direito à Comunicação.

O estudo se configura como de natureza aplicada e abordagem qualitativa, na medida em que busca interpretação e significados pela observação de caso (MINAYO et. al., 1994); quanto aos procedimentos, trata-se de pesquisa bibliográfica, realizando o levantamento de conhecimento da

área, e analisando suas contribuições para a compreensão do problema investigado. (KÖCHE, 2015). Conforme os objetivos, se organiza como uma pesquisa de tipo exploratória (CASARIN; CASARIN, 2012), buscando-se adicionar nova perspectiva ao tema.

As seções que se seguem a esta introdução foram organizadas da seguinte forma: a primeira traz a abordagem essencial quanto ao direito humano à comunicação e o papel da comunicação pública; após, a segunda seção recupera as bases teóricas em torno do acesso à justiça também entendido como direito humano, bem como os desafios impostos pela pandemia; por fim, a iniciativa do Balcão Virtual é descrita, explicitando seu funcionamento, discutindo-se ainda seus limites e contribuições no contexto dos direitos humanos e da comunicação pública.

## O DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO NO CONTEXTO DOS DIREITOS HUMANOS

A primeira distinção na conceituação de direitos humanos se refere a distinguir que “direitos fundamentais” aplicam-se àqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados nas Constituições dos Estados; enquanto que a expressão “direitos humanos” relaciona-se aos direitos tutelados por documentos internacionais, como tratados ou convenções, por estarem ligados ao ser humano, independentemente da sua vinculação a qualquer tipo de Estado (SARLET, 2001, pp. 32-33).

Em termos de documentos legais, a concepção de Direitos Humanos é recente, sendo estabelecida no panorama internacional em 1948, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, após a Segunda Guerra Mundial, quando o homem se horrorizou com o genocídio e com as crueldades cometidas pelo nazismo. A partir da Declaração Universal da ONU, constata-se a existência de uma nova fase, caracterizada pela universalidade simultaneamente abstrata e concreta (BOBBIO, 1992, p. 28) por meio da positivação – na seara do Direito Internacional – de direitos fundamentais reconhecidos a todos os seres humanos, e não apenas (mas também) aos cidadãos de determinado Estado (SARLET, 2001).

Sen (2011) define direitos humanos, independentemente de estarem ou não positivados em documentos legais, como um “estatuto ético geral”, relacionados diretamente com o direito à liberdade e com a imparcialidade

(p.401). Especificamente sobre o direito à comunicação e seu eixo central relacionado à liberdade, segundo Momesso (2007, p.4): “Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão. Esse direito inclui o de não ser molestado por causa de suas opiniões, o de buscar e receber informações e opiniões e de difundi-las sem limitação de fronteiras por qualquer meio de expressão.”

Esse direito emerge no contexto da Revolução Francesa, caracterizando-se pelo caráter universal e individual, ou seja, tratava de liberdade para todo indivíduo, sem exceções, sendo uma exigência da burguesia, a qual queria ter “[...] liberdade para emitir suas opiniões, expressar-se e constituir sua hegemonia. [...] Elaborou-se uma racionalidade que elevou a opinião pública à condição de expressão máxima da sociedade.” (MOMESSO, 2007, p. 6). Também nessa conjuntura surgiu a liberdade de imprensa.

Em outras palavras, caberia ao Estado não interferir sobre o pensamento e a expressão dos cidadãos. Com a ascensão do liberalismo ou do pensamento liberal, há uma positivação da liberdade de expressão, que passa então a ser entendida como elemento fundamental na garantia dos cidadãos livres, cabendo ao Estado estabelecer condições para garantir seu exercício. Inúmeras declarações de independência e de direitos trarão a liberdade de expressão como direito a ser garantido.

Destaca Momesso (2007) que, apesar de os avanços na comunicação representarem importante conquista da humanidade, o cenário do capitalismo e do imperialismo acabaram por ampliar as violações aos direitos nesta área. Por consequência, houve suficiente pressão em amplos setores da sociedade mundial, possibilitando que nos anos 1970 tenha sido possível criar-se na UNESCO a chamada NOMIC (Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação). Tanto quanto os direitos sociais, econômicos e culturais significaram um avanço da liberdade rumo à igualdade, este movimento, posto que tardio e com outras características, também acabou por desaguar na reivindicação pelo reconhecimento do direito à comunicação. As bases de sua fundamentação estavam na ideia de liberdade de expressão, que por sua vez, tem origem filosófica na liberdade de pensamento. A partir da efetivação do Estado Moderno e da constituição da burguesia enquanto força política hegemônica, a liberdade de expressão passou a constituir-se prioritariamente como uma liberdade negativa do Estado.

Em razão da limitação do direito à informação<sup>4</sup>, considerado direito de primeira geração, entre os anos 1960 e 1970, no âmbito da Unesco havia uma “[...] rica discussão sobre a comunicação e seu papel para o fortalecimento da democracia”. (RAMOS, 2005, p. 246). Alcuri et. al. (2012) salienta o direito à comunicação como um direito de terceira geração<sup>5</sup>, pois está de igual modo, como os demais direitos dessa geração, ligado teoricamente à democracia, a qual é implantada após regimes ditatoriais, como o nazismo, fascismo e stalinismo. Na terceira dimensão, demonstra-se a existência de direitos de caráter universal.

Já segundo Ramos (2005, p. 246), o direito à informação pode ser considerado de quarta geração, pois, segundo ele, “[...] a informação – na forma de liberdade de pensamento, de expressão, de culto e de reunião – enquanto insumo fundamental para a cidadania, faz parte da primeira geração dos direitos humanos” e pode ser encontrada na gênese da modernidade ocidental que gestou um direito humano restritivo, traduzido no direito nas democracias representativas de massa como “direito de ser informados”, ainda insuficiente ao cidadão.

Com isso, a ampliação dos direitos no âmbito da comunicação abriu caminhos para o entendimento da própria comunicação como um direito. Muitos países, outrora colonizados, tornaram-se independentes e passaram a integrar de forma massiva as instâncias da ONU, fazendo emergir, nesse contexto, a necessidade de políticas nacionais de comunicação. Destarte, mesmo diante de todas as adversidades, a Unesco criou uma Comissão Internacional para o Estudo da Comunicação, sendo presidida por Sean McBride. Como resultado do trabalho, em 1980, essa Comissão publicou o Relatório McBride, tendo como título “Um Só Mundo, Vozes Múltiplas”.

4 É necessário diferenciar informar e comunicar. Pode-se dizer, resumidamente, que informar, ou a informação, é a transmissão de dados. O receptor não se comunicou com o emissor, não houve troca de informações. A comunicação não foi efetivada. Para ocorrer uma comunicação, é necessário que haja troca de informações vindas de todos os lados, tanto dos emissores quanto dos receptores. Ou seja, o direito à comunicação abarca o direito à informação, mas não se limita a ele (ALCURI et. al., 2012).

5 Comparato pondera que, tradicionalmente, a doutrina divide os Direitos Humanos em três gerações. “Os Direitos Humanos de Primeira Geração vinculam-se à liberdade, os Direitos Humanos de Segunda Geração estão relacionados com a igualdade e os Direitos Humanos de Terceira Geração dizem respeito à fraternidade. Gorczewski (2009, p. 133) prefere utilizar o termo “dimensões” por entender que, assim, as gerações ganham sentido de complementariedade e não de sucessão.” (COMPARATO, 2010, p. 150)

Esse relatório se configura até hoje em uma referência para discussões sobre direitos humanos e comunicação (MOMESSO, 2007).

O relatório, levando em conta os debates e lutas sociais da época, indicava que a comunicação deveria estar nas mãos da sociedade civil e não apenas no mercado, que explora os conteúdos, nem nas mãos do Estado, que pode descharacterizar o espaço da participação pública, apontando para outro modelo de comunicação global, mais democrática e descentralizada.

Ainda que considerando a sua importância, tido como o principal documento para discutir o direito humano à comunicação, ele sucumbiu, especialmente pelo cerco imposto pelos Estados Unidos e pela Inglaterra, visto que, a partir da hegemonia do neoliberalismo, era inconcebível se pensar a comunicação na ótica de políticas nacionais. (RAMOS, 2005). Os Estados Unidos, inclusive, cortaram recursos para pesquisas que ocorriam no Centro de Estudos de Jornalismo para a América Latina (CIESPAL), uma vez que esse Centro formava pesquisadores e profissionais contrários às teorias funcionalistas da comunicação, propondo “[...] uma comunicação horizontal e dialógica, tendo como referenciais a teoria crítica e as ideias do educador brasileiro Paulo Freire.” (MOMESSO, 2007, p. 10). Nos anos seguintes, os debates sobre a construção de um princípio jurídico estabelecendo o direito à comunicação foram sufocados no âmbito da Unesco.

No âmbito das Américas, a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, em seu artigo 13 declara que toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão, incluindo a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

A demanda pelo reconhecimento do direito à comunicação ressurge de forma mais incisiva a partir de 2001, com os preparativos para realização da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação realizada no âmbito da ONU em dezembro de 2003, que culminou com o surgimento de uma campanha civil internacional intitulada *Communications Rights in the Information Society* (CRIS). Dela foram realizados diferentes levantamentos sobre o exercício desse direito em diferentes países. (DOCUMENTOS, 2014).

Desde então, o discurso sobre o direito à comunicação tem sido apropriado de forma progressiva por atores sociais que atuam em diversos campos dos direitos humanos, como a educação, a saúde, os direitos de igualdade de gênero e racial, o direito à terra, entre outros. Para Ramos (2005):

Os elementos que integram esse direito fundamental do homem são os seguintes, sem que sejam de modo algum limitativos: a) direito de reunião, de discussão, de participação e outros direitos de associação; b) o direito de fazer perguntas, de ser informado, de informar e outros direitos de informação; c) o direito à cultura, o direito de escolher, o direito à proteção da vida privada e outros direitos relativos ao desenvolvimento do indivíduo. Para garantir o direito de comunicar seria preciso dedicar todos os recursos tecnológicos de comunicação a atender às necessidades da humanidade a esse respeito. (RAMOS, 2005, p. 249).

Por conseguinte, o direito à comunicação foi sendo construído e difundido, ao longo do século XX, devido ao fato de se viver em um mundo com um fluxo de informação cada vez maior. Sinteticamente, o direito à comunicação passou por três etapas: liberdade de opinião, liberdade de expressão e, por fim, o direito do homem à comunicação, englobando todas as liberdades, trazendo, tanto para os indivíduos quanto para as sociedades, os conceitos de acesso e participação (RAMOS, 2005).

Importa ressaltar, para fins de conclusão deste tópico, que várias terminologias foram utilizadas pela Unesco no que se refere à comunicação, considerando as várias resoluções expedidas entre 1946 a 2005. Gomes (2007) apresenta o Quadro 1:

Quadro 1. Resoluções da Unesco e as terminologias utilizadas para comunicação

1946	Subcomissão dos meios de informação de massa
1947	Intercâmbio de pessoas e difusão de pensamento
1949	Difusão de pensamento
1950/1952/1954/1956/1958/1960/1962	Informação
1964	Informação e intercâmbios internacionais
1966/1968/1970/1972/1974	Comunicação
1976/1978/1980	Comunicação e Cultura
1982	Grande Programa III “A comunicação a serviço do homem”
1983/1985/1987	A comunicação a serviço do homem
1989/1991	A comunicação a serviço da humanidade
1993	A comunicação, informação e informática a serviço da humanidade
1995/1997	A comunicação, a informação e a informática
1999	Por uma sociedade da comunicação e da informação para todos
2001/2003/2005	Comunicação e informação

Fonte: Gomes (2007, p.125)

Martins (2014), afirma que o direito humano à comunicação “[...] significa que todas as pessoas devem poder e ter condições para se expressar

livremente, ser produtoras de informação, fazer circular essas manifestações, sejam elas opiniões ou produções culturais” (s/p). Consequentemente, não basta ter liberdade de expressão ou acesso a uma vasta gama de fontes de informações. É preciso que Estado e sociedade adotem medidas para garantir que todos possam exercer esse direito plenamente por meio de políticas públicas. O direito à comunicação, por consequência, precisa ser resultado do exercício da cidadania, ou seja, os cidadãos precisam ser ativos e participantes.

Ramos (2005, p. 247), citando trecho do Relatório MacBride, destaca que a comunicação é um processo “[...] bidirecional, cujos participantes [...] mantêm um diálogo democrático e equilibrado. Essa ideia de diálogo, contraposta à de monólogo, é a própria base de muitas das ideias atuais que levam ao reconhecimento de novos direitos humanos”.

Considerando a sua importância, mostra-se necessário rediscutir o conceito de comunicação, especialmente nesse cenário da internet e da Web, pois o que ocorre frequentemente sobre o rótulo de comunicação “[...] não passa de um autoritário monólogo, no interesse do iniciador do processo, não se empregando a retroalimentação para dar uma oportunidade de autêntico diálogo” (RAMOS, 2005, p. 247). Dessa forma, é preciso uma maior humanização do direito humano à comunicação, de forma a se ter sujeitos e não objetos da comunicação.

Segundo Gentilli (2005, p. 23), o direito à comunicação se configura em “[...] um direito sem o qual o exercício de outros direitos fica prejudicado”. Nesse sentido, o direito à informação inclui os demais direitos sociais que dão manutenção à vida e à dignidade humana. A relação entre a comunicação e os direitos humanos fundamenta-se na ideia de que, com o cumprimento do direito à informação, ampliam-se as condições para que se cumpram os demais direitos humanos dos cidadãos. Caso o direito à comunicação seja respeitado, outros direitos serão cumpridos mais facilmente, devido ao fato de que, potencialmente, haverá também uma maior democratização dos espaços de comunicação e das vozes e, dessa forma, do pleno exercício da cidadania. Quanto ao potencial de inserção na internet “[...] precisa ser tomado com o devido senso de limites em decorrência da desigualdade de acesso à internet e capacitação para seu uso.” (PERUZZO, 2005, p. 283).

Para que o direito humano à comunicação seja efetivado, são necessárias políticas públicas, já que comunicação é política e política também é comunicação. Para Bauman, “[...] política significa a capacidade de decidir quais são as coisas que devem ser feitas, ou seja, para que finalidade se deve usar o poder disponível”. A política está, portanto, atrelada ao poder, ou seja, a “uma abreviatura da capacidade de fazer coisas”. (BAUMAN, 2013, p. 128).

Enquanto marco situacional, as políticas públicas precisam ser analisadas do ponto de vista social e histórico. Logo, a melhor tentativa de conceituá-las não pode ser apartada do contexto sócio-histórico em que os indivíduos estão inseridos. Isto posto, conforme Schmidt (2018) é no cenário do “[...] Estado ativo, interventor na economia e na vida social dos países capitalistas centrais” que se pode ambientar o estudo sobre políticas públicas.” O *welfare State* ou Estado do bem-estar social é, em consequência, o campo das investigações sobre políticas públicas, sendo que “[...] as políticas públicas configuraram uma modalidade recente de atendimento de demandas sociais, uma forma tardia de cuidar do que é público”. (SCHMIDT, 2018, p. 121). Ao definir política pública, Schmidt (2018, p. 127), indica como “[...] um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”.

Partindo das ideias apresentadas, questiona-se: por que a política é comunicação? Resumidamente, porque a política, ao decidir quais são as coisas que devem ser feitas, valendo-se do poder, ou seja, da capacidade de fazer coisas, utiliza a comunicação, não apenas no sentido da simples troca de mensagens, mas na tentativa de convencer o outro – ou as massas – de que a escolha feita pelos detentores do poder é a correta, é a melhor. Relaciona-se com o poder de persuadir. Por outro lado, podemos indagar por que a comunicação é política? Porque é por meio da comunicação que os cidadãos exercem os direitos como tais, inclusive na reivindicação desses direitos - esquecidos - mesmo no contexto dos governos que estariam sob regimes democráticos.

Com efeito, cabe refletir acerca da noção de comunicação pública, já que a ferramenta Balcão Virtual, observada neste estudo, se situa nesse contexto. No Brasil, a noção de comunicação pública emerge a partir da redemocratização do país, após a ditadura militar, substituindo a até então

conhecida como comunicação governamental. A comunicação pública está vinculada à necessidade de os governos comunicarem para os cidadãos e, portanto, deve ser direcionada para eles. (BRANDÃO, 2007).

No entanto, é importante destacar que, conforme Duarte (2007, p.6), as ações de comunicação pública “[...] devem ser baseadas nas aspirações coletivas, buscar estimular a participação, o desenvolvimento da democracia, aumentar a governabilidade, estimular a competitividade e a integração social.” Por conseguinte, ainda que seja prioridade de responsabilidade do setor público, a comunicação pública abrange em realidade outros atores sociais que se dirigem à perspectiva cidadã, visto que “[...] ocupa-se da viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e à expressão. Assim, fazer comunicação pública é assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo.” (DUARTE, 2007, p.2)

Além disso, a comunicação pública deve ser considerada um “[...] como um processo político de interação, no qual prevalecem a expressão, a interpretação e o diálogo construídos em uma esfera pública inclusiva e participativa” (MATOS, 2009, p.6). Jaramillo López (2011) também assinala a circulação e compartilhamento de informações de interesse coletivo como eixo estratégico da comunicação pública, tendo como uma das características ser “[...] uma comunicação inclusiva e participativa [...] eminentemente democrática, pela profundidade de sua natureza e por vocação.” (JARAMILLO LÓPEZ, 2011, p.65).

Faz parte da comunicação pública também a ideia de transparência da informação, que serve para corroborar com uma sociedade mais democrática e participativa, dizendo respeito à “[...] criação de formas de acesso e participação; à ampliação de redes sociais que permitam maior ligação entre os agentes públicos, os grupos de interesse e o cidadão.” (DUARTE, 2007).

Nesse contexto, conforme a Associação Brasileira de Comunicação Pública (MEDEIROS; CHIRNEV, 2021), há 12 princípios que devem nortear a comunicação pública, quais sejam: 1) garantir o acesso amplo à informação; 2) fomentar o diálogo; 3) estimular a participação; 4) promover os direitos e à democracia; 5) combater a desinformação; 6) ouvir a sociedade; 7) focar no cidadão; 8) ser inclusiva e plural; 9) tratar a comunicação como política de Estado; 10) garantir a imparcialidade; 11) pautar-se pela ética; 12) atuar com eficácia.

Medeiros e Chirnev (2021, p. 9) afirmam que “[...] o propósito da Comunicação Pública é estimular a participação para garantir que as pessoas tenham acesso àquilo que têm direito como cidadãos”. Segundo os autores, o meio utilizado pelos cidadãos para se comunicar com os órgãos públicos pode ser presencial, físico ou digital. Em síntese, “a comunicação pública, na prática, se estrutura na tríade informação, diálogo e participação.” (MEDEIROS; CHIRNEV, 2021, p.13).

Contextualizando, portanto, os conceitos de acesso aos direitos de informação e de comunicação, e sua relação com a comunicação pública e a participação cidadã, a próxima seção trata do acesso à justiça como um dos desafios impostos pela crise sanitária de Covid-19, iniciada em 2020.

## O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA NO CONTEXTO DE COVID-19

Ter acesso ao sistema de justiça é considerado pressuposto para a garantir os demais direitos, mesmo que garantidos constitucionalmente. Desta forma, a questão do acesso à justiça é tema intensificado pelas necessidades de efetivação de “novos direitos” que foram consagrados constitucionalmente no Brasil (MARINONI, 1997, p. 21).

O conceito tradicional de acesso à Justiça vem sofrendo modificações ao longo do tempo, posto que, no modelo estatal dos séculos XVIII e XIX, de cunho essencialmente liberal e individualista, referido direito correspondia à mera possibilidade de o cidadão recorrer ao Poder Judiciário, não estando atrelado à efetividade das demandas a ele apresentadas. Nesse sentido, bastava o mero acesso formal à Justiça, não se questionando a qualidade da prestação jurisdicional. Bobbio entende que os direitos humanos se desenvolveram, até aquele momento, em três fases distintas. Referido autor ilustra de forma bastante didática esse entendimento, nos seguintes termos:

[...] o desenvolvimento dos direitos humanos passou por três fases: num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade *em relação* ao Estado; num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais – concebendo a liberdade apenas negativamente, como não impedimento, mas positivamente, como autonomia – tiveram como consequência

a participação cada vez mais ampla, generalizada e frequente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade *no* Estado); finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos mesmo dizer, de novos valores – como os de bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade *através* ou *por meio* do Estado. (BOBBIO, 1992, p.32-3)

O conceito de direito fundamental de acesso à Justiça foi sofrendo as variações decorrentes das transformações sociais, não mais se traduzindo no mero direito de petição dos cidadãos, mas, mais do que isso, passando a corresponder ao direito que possuem os cidadãos a uma prestação jurisdicional efetiva. Isso é produto do crescimento e complexidade das sociedades, que provocou significativa transformação no conceito de direitos humanos, de forma que as ações e relacionamentos passaram a ter cunho mais coletivo, superando a visão individualista, característica dos séculos XVIII e XIX (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

A evolução dos direitos fundamentais está intimamente atrelada ao direito de acesso à Justiça, pois deste direito depende a efetividade dos demais direitos e garantias previstos em um ordenamento jurídico. Em que pese a importância da abordagem histórica dos direitos humanos para a compreensão do tema, não se pode deixar de citar a preocupação de Norberto Bobbio com a sua proteção efetiva, entendendo que aí reside o principal problema em relação a esses direitos no mundo contemporâneo.

Não obstante, o estudo do direito de acesso à Justiça pressupõe que se refita acerca do papel desempenhado pela Ciência Jurídica – em especial pelo Processo Civil contemporâneo – no atendimento das novas demandas, a fim de possibilitar a prestação jurisdicional efetiva<sup>6</sup>. Nessa ordem de ideias, o processo começa a ser pensado como um instrumento de realização e concretização de direitos, permitindo a participação social.

6 Conforme assevera Santos (1999, p.167): “[...] o tema do acesso à justiça é aquele que mais diretamente equaciona as relações entre o processo civil e a justiça social, entre igualdade jurídico-formal e desigualdade socioeconômica. No âmbito da justiça civil, muito mais propriamente do que no da justiça penal, pode falar-se de procura, real ou potencial, da justiça. Uma vez definidas suas características internas e medido o seu âmbito em termos quantitativos, é possível compará-la com a oferta da justiça produzida pelo Estado.”

Realmente, com a democratização do Estado, o Direito Processual passou a assumir um cunho mais político, representando uma garantia constitucional, de forma a configurar-se um instrumento de efetivação dos direitos. Nesse contexto, o Processo passa a atuar como criador e aplicador do direito, despindo-se da sua função apenas de meio para a realização dos direitos já formulados (CALMON DE PASSOS, 1998). Importa referir, no entanto, que a temática da efetividade dos direitos não está vinculada apenas à perspectiva processual, em que pese não seja possível pensar em direitos efetivos sem que haja meios processuais aptos a assegurá-los.

No que se refere à adaptação do processo à finalidade de atender os anseios da sociedade contemporânea, Cappelletti (1988, p. 31) traz à lume as denominadas “Ondas Renovatórias do Direito Processual”, as quais representam a modernização deste ramo do Direito, que deve estar estruturado com vistas a garantir a concretização dos direitos de natureza material previstos no ordenamento jurídico.

Nessa perspectiva, a primeira solução para a problemática do acesso à justiça, a denominada “primeira onda”, traduz-se na preocupação da prestação de assistência jurídica aos desprovidos de recursos, que exatamente devido à sua condição de pobreza, encontram óbice no acesso ao Judiciário. A “segunda onda”, por sua vez, corresponde à preocupação em tutelar juridicamente os “novos direitos”, especialmente os referentes às questões ambientais e de consumo. Por fim, a “terceira onda” representa uma retomada dos aspectos anteriores, porém em um viés mais amplo e profundo, tendo em vista que se preocupa com as questões atinentes ao acesso à Justiça como um todo.

Em vista disso, o acesso à Justiça está intrinsecamente relacionado à existência de novos e variados direitos na sociedade contemporânea. Com efeito, a efetividade da tutela jurisdicional tem como pressuposto a mudança do paradigma conceitual do acesso à Justiça, o que inclui a adaptação da Ciência Jurídica às novas características e aos desafios da sociedade contemporânea.

Importante pontuar que o estudo sobre a questão do acesso exige nova mentalidade, ou seja, deve ir além do simples acesso aos órgãos disponíveis, mas sim incluir a perspectiva do consumidor, usuário ou simplesmente do cidadão, ou seja, do povo que é o destinatário das normas jurídicas (WATANABE, 1988).

Por esse ângulo, observa-se que o pleno acesso à ordem jurídica depende das transformações dos instrumentos que possibilitam a realização das garantias asseguradas aos cidadãos, sendo que o aprimoramento das técnicas processuais e a modernização do sistema jurídico são fatores determinantes da efetividade dos direitos pleiteados, sejam eles de qualquer natureza. Nesse sentido, no contexto atual, a tecnologia da informação e da comunicação deve também ser utilizada como facilitadora do direito de acesso à Justiça, principalmente em tempos de pandemia de Covid-19, conforme observa-se na próxima seção, apresentando uma iniciativa do poder judiciário nesta direção.

### **BALCÃO VIRTUAL: UM ESTUDO A PARTIR DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE CRUZ ALTA**

Verifica-se, hoje, algumas características básicas na comunicação, em especial a perda da primazia do discurso e o protagonismo dos indivíduos na comunicação. Em tal contexto, é possível perceber o protagonismo desses indivíduos por meio do uso das plataformas de mídias sociais digitais, configurando a arquitetura das relações na sociedade em rede (CASTELLS, 2015). Antes de apresentarmos as iniciativas em tela, destaca-se o contexto brasileiro, tendo em vista o país ser conhecido por abrigar desigualdades sociais historicamente estabelecidas.

No que tange ao acesso à internet, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2019, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 82,7% dos domicílios nacionais possuem acesso à rede, o que representa um número 3,6 pontos percentuais a mais em relação ao ano de 2018. De acordo com a PNAD, o crescimento da conexão de domicílios à internet se deu em maior parte no meio rural, com um aumento de 6,4 pontos percentuais, saindo de 49,2% em 2018 para 55,6% em 2019.<sup>7</sup>

Porém, em números, 40 milhões de brasileiros não têm acesso à rede no Brasil.<sup>8</sup> Levantamento mais recente, divulgado pelo Comitê Gestor

7 Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/noticias/2021/abril/pesquisa-mostra-que-82-7-dos-domicílios-brasileiros-tem-acesso-a-internet>. Acesso: 05 nov. 2021.

8 Disponível em: <https://www.abranel.org.br/Noticias/IBGE-40-milhoes-de-brasileiros-nao-tem-acesso-a-Internet-3345.html?UserActiveTemplate=site&UserActiveTemplate=mobile#.YVyW7JrMLIU>. Acesso: 05 nov. 2021.

da Internet do Brasil, revela que, em 2020, o país chegou a 152 milhões de usuários, o que significa dizer que 81% da população com mais de 10 anos no Brasil possui internet em casa. O aumento no número de usuários se deve à pandemia de Covid-19, a qual foi responsável pelos maiores crescimentos dos 16 anos da série histórica. No entanto, a pesquisa revela ainda que 90% das classes D e E se conectam à internet exclusivamente por celulares. Essa desigualdade se reflete inclusive na educação básica. Conforme o censo escolar de 2020, somente 32% das escolas públicas de ensino fundamental possuem acesso à internet. Tal porcentagem chega a 65% em se tratando de escolas públicas do ensino médio<sup>9</sup>.

Com efeito, a pandemia, que assola o Brasil desde 2020, exigiu do Poder Judiciário uma série de mudanças, inclusive nos seus sistemas processuais, a fim de garantir o direito de acesso à Justiça, principalmente aos mais vulneráveis e excluídos socialmente, já que, conforme demonstrado por Sousa Santos (2021), a pandemia, especialmente no Brasil, possui raça e gênero: “São os grupos que têm em comum padecerem de uma especial vulnerabilidade que precedeu a pandemia e se agravou com ela.” (p. 104).

Diante dos desafios impostos por essa pandemia, questiona Martins (2021, online) acerca da garantia do direito de acesso à justiça “em meio à pandemia de Covid-19, que priva as pessoas da possibilidade [...] de ingressar nas sedes do Poder Judiciário e de manter contatos físicos próximos, como os exigidos para a realização de uma audiência de instrução”.

Várias foram as respostas dadas pelo Poder Judiciário brasileiro que, mesmo diante do fechamento dos prédios da Justiça, como foi o caso da Subseção Judiciária de Cruz Alta, organizou várias ações, contando principalmente com a utilização da tecnologia, iniciando pelo atendimento ao público por telefone que, no caso da Justiça Federal, está disponível 7 dias na semana, 24 horas por dia, em regime de plantão. Aliado a isso, primeiramente pela plataforma Cisco Webex e, posteriormente, pelo Zoom Meeting, as audiências passaram a ser realizadas de forma virtual, podendo as partes e suas testemunhas comparecerem aos escritórios de seus procuradores, caso não possuíssem acesso à internet, seguindo as regras, no caso do Rio Grande do Sul (RS), do modelo chamado Distanciamento Controlado, conforme

<sup>9</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-08/brasil-tem-152-milhoes-de-pessoas-com-acesso-internet>. Acesso: 05 nov. 2021.

as cores das bandeiras, utilizado pelo Governo do RS<sup>10</sup>. Em caso de bandeira preta, o que ocorreu em algumas semanas na região de Cruz Alta, houve o cancelamento das audiências, com posterior remarcação. Mais à frente, mediante agendamento realizado de forma virtual, era possível solicitar atendimento presencial nos prédios das Subseções Judiciárias.

No entanto, tais medidas, ao olhar do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), não eram suficientes, principalmente em relação ao atendimento ao público, sendo necessária a manutenção de um canal permanente de comunicação entre jurisdicionados e as secretarias e serventias judiciais durante o horário de atendimento. Importante destacar que, no âmbito federal, em abril de 2020 iniciaram as ações envolvendo o Auxílio Emergencial, que geraram uma grande procura diretamente à Justiça Federal, sem o intermédio de procuradores, pelo chamado sistema de atermação. Tramitam(ram) no âmbito do TRF4 mais de 60 mil processos somente relacionados ao tema do Auxílio Emergencial.

Na tentativa, então, de permitir um contato mais direto da população assistida e, também, de seus procuradores, caso o possuam, com o Poder Judiciário, foi criada, pela Resolução nº 372, de 12/02/2021, do CNJ, a plataforma de videoconferência chamada “Balcão Virtual”<sup>11</sup>. A Resolução se fundamentou principalmente no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, que garante o direito de acesso à Justiça, e no art. 18, da Lei nº 11.419/2006, que autoriza os órgãos do Poder Judiciário a regulamentarem a informatização do processo judicial. Ademais, foram evocados pelo CNJ os princípios da celeridade e da eficiência na prestação jurisdicional, além de outras Resoluções do próprio órgão, publicadas ao longo de 2020, com a finalidade de prevenir o contágio pelo novo Coronavírus – Covid-19 e garantir o acesso à Justiça.

Enfatiza-se que, nos termos da Resolução, a criação da plataforma “Balcão Virtual” foi possível devido à tecnologia que permite simular em ambiente virtual o atendimento presencial prestado nas unidades jurisdicionais e ocorreu também devido às mudanças geradas nas relações e processos de trabalho pela transformação digital. Somado a isso, a Resolução

10 Decreto Nº 55.240, de 10 de maio de 2020, do governo do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/202009/02110103-decreto-55240.pdf>

11 Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original15412620210219602fdc26a38d2.pdf>

considerou a necessidade de reduzir custos decorrentes do ajuizamento das ações, mesmo que indiretos, já que permite reduzir despesas, por exemplo, de deslocamento físico das partes e advogados para a dependência do fórum.

Conforme o art. 1º da Resolução nº 372, todos os tribunais, à exceção do Supremo Tribunal Federal (STF), no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data da publicação da Resolução, deveriam disponibilizar em seus sites “ferramenta de videoconferência que permita imediato contato com o setor de atendimento de cada unidade judiciária” (CNJ, 2021), assim chamado de “Balcão Virtual”, durante o horário de atendimento ao público. Como a Resolução é datada de fevereiro, até março todos os tribunais já deveriam estar com o Balcão Virtual em pleno funcionamento.

Quanto ao horário de funcionamento do Balcão, determinou a Resolução nº 372, no seu art. 3º, que ocorra durante todo o horário de atendimento ao público, da forma como ocorria presencialmente. No caso da Justiça Federal do RS, esse horário é das 13h às 18h.

A Resolução, no seu art. 4º, afirma que o servidor designado para atuar no Balcão Virtual será responsável por prestar o atendimento inicial, não sendo impedido, caso necessário, de convocar outros servidores ou realizar agendamento a fim de complementar o atendimento realizado. Outrossim, o parágrafo único do mesmo artigo 4º alerta que o Balcão Virtual não substitui o sistema de peticionamento adotado pelo Tribunal (no caso do TRF4, é o sistema E-proc), não admitindo, portanto, o protocolo de petições, também não sendo aplicado aos gabinetes dos magistrados.

Por fim, em seu art. 5º, a Resolução nº 372 determina que o link de acesso ao Balcão Virtual deverá ser disponibilizado nos sites dos Tribunais, preferencialmente próximo aos telefones e endereços eletrônicos de cada unidade judiciária, mencionando expressamente que o uso da ferramenta deve se dar durante o horário de atendimento ao público conforme fixado por cada tribunal.

A fim de regulamentar a Resolução nº 372/2021, o TRF4 publicou o Provimento nº 102/2021, que dispõe sobre a implantação do Balcão Virtual no primeiro grau da Justiça Federal da 4ª Região.<sup>12</sup> Dentre outros aspectos, o provimento destaca a necessidade de que o atendimento a ser

12 Disponível em: <https://sintrajufe.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Provimento-102.pdf>

realizado pelas unidades judiciárias seja célere, qualificado, respsivo e resolutivo, adequando-se ao tipo de serviço solicitado. Da mesma forma, esclarece que a implantação do Balcão Virtual deve ser compatibilizada com outros canais de atendimento virtual, tais como o atendimento por agendamento, telefone, aplicativo de mensagem ou *chat on-line*. Trata-se de mais um recurso disponível a fim de garantir o direito de acesso à Justiça.

O Balcão Virtual da Subseção Judiciária de Cruz Alta, assim como em todo o TRF4, começou a ser utilizado em março de 2021, após um breve curso de formação sobre o seu funcionamento para os servidores responsáveis pelo atendimento. Esse Balcão está dividido em dois: um vinculado à Direção Administrativa e o outro vinculado à Direção da Vara única.

Os atendimentos do Balcão Virtual vinculado à Direção Administrativa ocorrem por um único servidor, que também é responsável pelo atendimento ao público de forma presencial. Esse Balcão praticamente não tem realizado atendimentos, totalizando, desde março de 2021 até 30/09/2021, apenas 5, dos quais 4 foram para advogados. Já os atendimentos realizados pelo Balcão Virtual vinculado à Direção da Vara Única são realizados pelo sistema de rodízio entre os servidores lotados na Secretaria da Vara. Nesse Balcão, foram realizados 95 atendimentos desde 23/03/2021 até outubro do mesmo ano. Embora não seja possível uma precisão total, afere-se dos relatórios que 73 atendimentos foram realizados a advogados e apenas 15 diretamente às partes.

Tendo em conta as discussões realizadas nas duas primeiras seções do texto, neste momento destaca-se especialmente a listagem de princípios da comunicação pública conforme Medeiros e Chirnev (2021), a título de exemplificação quanto às possibilidades da mediação das tecnologias de comunicação e da política pública de acesso à justiça e à comunicação podem impactar aspectos da cidadania.

Quadro 2. Observação Balcão Virtual - Princípios da Comunicação Pública

Característica	Presença
1) garantir o acesso amplo à informação	Fraco
2) fomentar o diálogo	Forte
3) estimular a participação	Fraca
4) promover os direitos e à democracia	Forte
5) combater a desinformação	Fraca
6) ouvir a sociedade	Forte
7) focar no cidadão	Forte
8) ser inclusiva e plural	Fraca
9) tratar a comunicação como política de Estado	Forte
10) garantir a impessoalidade	Forte
11) pautar-se pela ética	Forte
12) atuar com eficácia	Forte

Fonte: Adaptado de Medeiros; Chirnev (2021)

Conforme assinalado no Quadro 2, entre os 12 itens analisados, considera-se que a maioria deles teve presença e função fortificada na ação (nove princípios). Os três itens observados como insuficientes, ou fracos, foram três: garantir o acesso amplo à informação; estimular a participação; e ser inclusiva e plural. Com isso, é possível afirmar que há uma limitação no uso da ferramenta, quanto ao acesso universal à justiça bem como ao direito à informação e à comunicação.

A partir desses princípios que devem nortear a comunicação pública, verifica-se que a criação da plataforma de videoconferência Balcão Virtual, a partir da Resolução nº 372 do CNJ, contribui com a efetivação do direito humano à comunicação, bem como o direito de acesso à justiça, já que, não obstante a democratização da internet no Brasil ainda não seja uma realidade para toda a população, aos que têm acesso a ela a ferramenta permite a manutenção da comunicação com os tribunais, garantindo o direito à informação processual, por exemplo.

Destaca-se que o Balcão Virtual também não foi pensado de forma isolada, fazendo parte de um conjunto de medidas adotadas pelos tribunais no contexto da pandemia de Covid-19 a fim de não deixar desassistidos os usuários dos serviços da Justiça, como o plantão judicial, somando-se a isso a celeridade com que a ferramenta foi criada, dessa maneira sendo parte de uma política pública de acesso à comunicação e à justiça.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente texto foi construído em torno da observação da plataforma de videoconferência Balcão Virtual, criada pela Resolução nº 372/2021, do Conselho Nacional de Justiça, buscando compreender as suas possibilidades quanto ao acesso à comunicação e à justiça, diante da pandemia de Covid-19 no Brasil. Foram analisadas as contribuições da literatura tanto sobre o direito humano à comunicação quanto ao direito de acesso à justiça, ambos imbricados no contexto do estudo. Conclui-se que as ações adotadas pelos tribunais visam a esses objetivos de salvaguardar e promover os direitos dos cidadãos.

No entanto, considerando as “Ondas Renovatórias do Direito Processual”, apresentadas por Cappelletti (1988), principalmente a “terceira onda”, a qual reúne as duas ondas anteriores - prestação de assistência jurídica aos desprovidos de recursos e preocupação em tutelar juridicamente os “novos direitos” -, o Balcão Virtual não foi capaz de atingir os mais vulneráveis, desprovidos de recursos, incluindo a falta de acesso à internet. Os dados mostram que o Balcão Virtual tem sido utilizado quase que exclusivamente por advogados. Sendo apenas 1/5 dos atendimentos destinados aos cidadãos, conclui-se que se trata de mais uma ferramenta a qual certamente facilitou o trabalho dos advogados, porém não representou grande avanço na ampliação do direito à comunicação e do acesso à justiça.

Mesmo com a limitação observada ao acesso universal do novo espaço, considerados os contextos dos princípios da comunicação pública e os direitos à informação, à comunicação e de acesso à justiça, o Balcão Virtual colabora com os direitos humanos referidos, já que se tornou em mais uma porta de comunicação entre os cidadãos e o Poder Judiciário. A despeito de a ferramenta ainda não ter a ampla publicidade necessária para o seu conhecimento e utilização pelas pessoas que possuem acesso à internet,

constitui-se em mais uma ação que, no contexto da pandemia, procurou manter a comunicação entre os órgãos do Poder Judiciário e os cidadãos. Por conseguinte, muito ainda precisa ser feito para que, concretamente, o direito de acesso à Justiça seja efetivado, devendo partir, primeiramente, da preocupação com a efetivação do direito humano à comunicação, entendido como um direito gerador de direitos.

Para tanto, são necessárias políticas públicas que garantam inclusive o direito de acesso à internet, também considerada pela ONU como um direito humano. Com isso, torna-se fundamental seguir na reflexão e na prospecção de políticas públicas que garantam o direito à comunicação especialmente considerando-se como um direito responsável pelo exercício de uma cidadania plena e, consequentemente, pela efetivação de outros direitos humanos. O contexto observado, quanto ao necessário acesso à justiça, bem como diante das possibilidades da interação junto aos cidadãos e a prática fundamental da comunicação pública no Balcão Virtual, demonstra que os caminhos estão postos para que as iniciativas sejam implementadas no país, especialmente tendo-se em conta as desigualdades de acesso da população ao exercício dos direitos de cidadania.

## REFERÊNCIAS

ALCURI, G. et al. **O Relatório MacBride** – História, importância e desafios. Simulação das Nações Unidas para Secundaristas. 2012. Disponível em: <<http://sinus.org.br/2012/wp-content/uploads/05-AC.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BAUMAN, Z. **Sobre educação e juventude**: conversas com Riccardo Mazzeo. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRANDÃO, E.P. Conceito de comunicação pública. **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**, v. 2, p. 01-33, 2007.

CALMON DE PASSOS, J. J. Democracia, participação e processo. In: **Participação e processo**. RJ: Revista dos Tribunais, 1998.

CAPPELLETTI, M. Algunas reflexiones sobre el rol de los estudios procesales en la actualidad. In: **Revista de Processo, Sp.** 1991. p. 148-159.

- CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet . Porto Alegre: Fabris, 1988.
- CASARIN, H. C. S.; CASARIN, S. S. **Pesquisa científica: da teoria à prática**. Curitiba: Ed. Intersaber, 2012.
- CASTELLS, M. **O poder da comunicação**. São Paulo: Paz e Terra, 2015.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.
- DOCUMENTOS da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação:** Genebra 2003 e Túnis 2005. International Telecommunication Union; Guimarães, M. A. (trad.). São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014.
- DUARTE, J. **Comunicação pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.
- GENTILLI, Victor. **Democracia de massas**: jornalismo e cidadania: estudo sobre as sociedades contemporâneas e o direito dos cidadãos à informação. POA: Edipucrs, 2005.
- GOMES, R. A. L. **A comunicação como direito humano: um conceito em construção**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CAC. Comunicação, 2007
- JARAMILLO LÓPEZ, J. C. **Advocacy**: uma estratégia de comunicação pública. In: KUNSCH, M. M. K. (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011. p.61-80.
- KÖCHE, J. C. **Fundamentos de Metodologia Científica**: teoria da ciência e iniciação à pesquisa. 34. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.
- MARINONI, L. G. **Novas linhas de processo civil**. SP: Malheiros, 1997.
- MARTINS, H. Comunicação também é direito fundamental. 9. dez. 2015. **Carta Capital**. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/comunicacao-tambem-e-direito-humano-fundamental-7938/> Acesso em 10 nov. 2021.

- MATOS, H. A Comunicação Pública no Brasil e na França: desafios conceituais. In: XXXII CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 2009, Curitiba. **Anais**. Curitiba: Intercom, 2009. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2009/resumos/r4-3060-1.pdf>
- MEDEIROS, A. M.; CHIRNEV, L. **Guia de comunicação pública**. Brasília: Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021.
- MERÍSIO, P. M. **Noções gerais de direito e formação humanística**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- MINAYO, M. et. al. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Pe- trópolis, RJ: Vozes, 1994.
- MOMESSO, L. A. Direito à comunicação. **Revista de Comunicação, Política e Direitos Humanos**. Ano 01, n. 0, 2007.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Pacto de San José de Costa Rica**. San José: Organização dos Estados Americanos, 1969.
- PERUZZO, C. M. K. Internet e democracia comunicacional: entre os entraves, utopias e o direito à comunicação. In: MARQUES DE MELO, José; SATHLER, Luciano (org.). **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Bernardo do Campo: UMESP, 2005.
- RAMOS, M. C. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In: MELO, J. M.; SATHLER, L. (org.). **Direitos à comunicação na sociedade da informação**. São Bernardo do Campo, SP: Metodista, 2005.
- SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. SP: Cortez, 1999.
- SANTOS, B. S. **O futuro começa agora: da pandemia à utopia**. SP: Boitempo Editorial, 2021.
- SARLET, I. W. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. POA: Livraria do Advogado, 2001.
- SEN, A. **A ideia de justiça**. São Paulo: Cia das Letras, 2011.

SCHMIDT, J. P. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz, v. 3, n. 56, p. 119-149, 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 10 fev. 2021.

WATANABE, K. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: **Participação e processo**. RJ: Revista dos Tribunais, 1988. p. 128-135.

# O papel do Ministério Público no combate à desinformação na pandemia de Covid-19

The role of the public prosecution service in fighting  
disinformation in the Covid-19 pandemic

Fernanda Casale Sartor de Oliveira<sup>1</sup>

## RESUMO

O artigo pretende demonstrar como, para além das instituições científicas, outros órgãos estão sendo essenciais no combate à covid-19. O objeto do estudo é a atuação na pandemia por parte do Ministério Público brasileiro, em especial ações dos órgãos no Paraná. O recorte termina com a atuação da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão e sua interlocução com comunidades tradicionais paranaenses na tentativa de elucidar informações inverídicas sobre a doença, prevenção e vacinação. Conceitos de fake news, *misinformation* e desinformação são abordados, bem como exemplos de matérias falsas – fruto de campanha política desinformativa – sobre a pandemia.

## PALAVRAS-CHAVES

Ministério público; pandemia; desinformação.

## ABSTRACT

The article intends to demonstrate how, other than scientific institutions, other organisations have been fundamental in the fight against covid-19. The subject at hand are the measures undertaken by the Brazilian Public Prosecution Service, especially in the State of Paraná. The analysis ends with the actions taken by the Office of the Circuit Ombudsman in its dialogue with Paraná's traditional communities attempting to clarify misleading information about the disease, its prevention and vaccina-

<sup>1</sup> Formada em relações públicas e jornalismo pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e atualmente relações-públicas no Instituto Federal do Paraná (IFPR). Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: [fercsartor@gmail.com](mailto:fercsartor@gmail.com).

tion. The concepts of fake news, misinformation and disinformation are explored, including examples of untruthful news articles – the product of a political disinformation effort – about the pandemic.

## KEYWORDS

Public prosecution service; pandemic; disinformation.

## INTRODUÇÃO

A pandemia de covid-19 iniciou-se mundialmente no final de 2019, tendo o primeiro caso confirmado no Brasil em fevereiro de 2020. Uma nova realidade começava. As instituições foram postas a prova, assim como a ciência e a maioria dos preceitos consolidados por tantos anos, como a vacinação, por exemplo. Lavar as mãos, usar máscaras, distanciamento social, álcool em gel: cuidados básicos que nos acompanham há mais de um ano e meio. Colocando dessa forma, parece que nada poderia dificultar ainda a passagem por esse momento, até que a política se confundiu com a ciência.

Notícias falsas, declarações inverídicas, deboches, minimização da gravidade da situação foram constantes nas falas e atos do governo federal. O custo foi alto: mais de meio milhão de mortes só no Brasil.

E como informar quando a autoridade máxima do país diz o contrário da ciência e das orientações dos órgãos sanitários nacionais e mundiais? Como levar à população a informação verídica, comprovada e legítima? Como garantir direitos e conscientizar sobre a importância dos cuidados individuais para o bem coletivo? Tudo fica mais difícil em uma campanha articulada de desinformação.

Na luta para conseguir sanar todas essas perguntas, os órgãos públicos, a comunicação, a ciência, os veículos de comunicação tiveram que mostrar sua força. E qual foi o papel do Ministério P\xfablico brasileiro nesse contexto? Por meio de exemplos de ações práticas pretende-se entender como foi a atua\xe7ao desses órgãos na garantia dos direitos fundamentais \xe0 sociedade.

O artigo inicia-se com a conceitua\xe7ao de fake news, *misinformation* e desinforma\xe7ao, passando por exemplos de not\xe9cias falsas, especialmente as que afetam a vacina\xe7ao em comunidades ind\xedgenas. Depois, h\xe1 uma abordagem teórica sobre a composição do Ministério P\xfablico no Brasil e como tem sido a atua\xe7ao na pandemia dessas instituições no Paraná. Por fim, foca-se no papel dialógico da Procuradoria Regional dos Direitos

do Cidadão com comunidades tradicionais paranaenses na tentativa de desmentir conteúdos inverídicos criados virtualmente.

## A DESINFORMAÇÃO NA PANDEMIA

Os estudos sobre desinformação e fake news têm sido mais abordados recentemente, depois da utilização, de forma coordenada, de notícias falsas nas eleições norte-americanas, que elegeram Donald Trump presidente dos Estados Unidos.

Dourado (2021, p.8) elenca as diferenças de três termos, muitas vezes usado de formas sinônimas, mas que guardam diferenças sutis: *misinformation*, desinformação e fake news. Em linhas gerais, o primeiro termo refere-se a um erro não programado, especialmente de veículos tradicionais de comunicação; o segundo a uma ação coordenada de informações falsas com fins políticos; enquanto o terceiro é ligado mais ao tom econômico dos “cliques” que regem a comunicação atualmente.

Em resumo, 1. campanha de desinformação é um tipo de ação sistemática e coordenada de distribuição apócrifa de falsificações no âmbito da propaganda política e propaganda computacional, embora possa ser adaptada para os tempos atuais (BRADSHAW; BAILEY; HOWARD, 2020; FREELON; WEELS, 2020); 2. *misinformation* (em português, informação errônea, incorreta, enganosa, equivocada) representa a informação que contribui para desencadear um processo de má compreensão dos fatos sociais e acontecimentos públicos (muitas vezes por meio da cobertura dos media) – nesse caso, equívocos de interpretação muitas vezes persistem de forma duradoura e se tornam de difícil correção, como no caso da construção de estereótipos e preconceitos de vírus como Ebola e AIDS (LEWANDOWSKY et al., 2012); 3. fake news, por sua vez, foi inserido neste rol mais recentemente, precisamente no ano de 2014, para situar a existência de websites click-bait que estavam atraindo altas somas de engajamento online com notícias completamente falsas sobre um surto de Ebola nos Estados Unidos (DOURADO, 2021, p. 8).

A conceituação de fake news é acompanhada pela evolução desse fenômeno. De forma geral, “notícias falsas”, conforme tradução livre, é a propagação de conteúdo inverídico travestido de matérias jornalísticas,

portanto induzindo falsamente o receptor a entender que aquele conteúdo passou por todas as etapas de apuração jornalística. Esse conteúdo é distribuído digitalmente, com caráter de novidade e pode ser desmentido objetivamente. A proximidade de linguagem também é uma característica importante: quanto maior o tom popular, mais perigosos, pois a sensação de proximidade os torna mais plausíveis. Ainda “a propagação viral, isto é, a rápida circulação em larga escala, deve ser entendida como parte estruturante do fenômeno” (DOURADO, 2021, p. 7).

Justamente esse potencial de engano das fake news, eficiente para o impacto desejado por quem propaga, é também o que as torna frágil, sendo rapidamente desmentidas por agências de checagem, veículos de imprensa ou até mesmo autoridades do assunto em perfis pessoais em redes sociais.

Porém, a verificação de uma notícia falsa nem sempre terá a mesma amplitude da divulgação da inverídica correspondente.

No Facebook, por exemplo, o conteúdo desinformativo é quatro vezes mais compartilhado do que conteúdos checados (RECUERO et al., 2021). Os dados referentes ao contexto brasileiro corroboram os achados do Massachusetts Institute of Technology, que mostra que notícias falsas têm 70% mais chances de viralizar do que notícias verdadeiras (GALHARDI et al., 2020, in MASUCHIN, M. G.; TAVARES, C. Q., 2021, p. 12)

Isso porque há o contexto social de pessoas menos preocupadas com a verdade e a ciência e mais com o que lhes parece cômodo e conveniente, sendo os elos estabelecidos virtualmente baseados em crenças e preconceitos. “Nisso, podemos incluir redes digitais que se conformam em torno de temas conspiratórios como anti vacina e anticomunismo, dois assuntos-chave para produção, propagação e amplificação de fake news” (DOURADO, 2021, p.5).

Essa circulação na internet – tanto de consumir quanto de produzir –, essa nova forma de consumo, deixa rastros, seja por URL, *cache*, *cookies*, *likes*, tempo de visualizações e tantas outras formas. E a própria ferramenta se alimenta desses dados para continuar sugerindo acesso a essas informações, garantido *likes* e monetização, além de inflar a “bolha” de informação.

Neste momento de crise, tanto de instituições públicas, quanto de veículos de comunicação, as opiniões pessoais não mediadas passam a ter mais força e legitimidade. As experiências pessoais (relatos próprios ou de pessoas

próximas) são colocadas em contraponto à ciência e ao divulgado pela mídia tradicional, passando a ter um peso político e informacional relevante.

A Internet é o caminho lógico para uma sociedade onde o olhar pessoal tem esse tipo de peso, com a aparente falta de mediação, sua possibilidade de participação e a acessibilidade de plataformas e ferramentas fazendo-a ser percebida como espaço mais democrático para se acessar a “verdade” (AUPERS, 2012). Neste espaço, o conhecimento deslegitimado pela ciência como inválido encontra nova ressonância graças a reconfiguração da relação entre consumidor e produtor de conteúdo (ALBUQUERQUE, A.; QUINAN, R., 2021, p. 7).

A “bolha”, especialmente inflada de modo on-line, passa para o off-line por meio de declarações do presidente da República, de políticos, de artistas populares, de influenciadores famosos, de jornalistas e de empresários. E esses novos personagens passam a legitimar um discurso que antes só existia por trás de telas de computador e smartphone.

Assim, se por um lado há instituições representativas usando redes sociais e aplicativos para maior transparência e prestação de contas, condição importante para a participação cidadã, por outro o que não faltam são grupos e movimentos que fazem as informações circularem pelas mesmas plataformas, sem qualquer critério de apuração, contribuindo para a circulação de informações desconexas de seu contexto, estrategicamente fabricadas e manipuladas, englobando tanto algum nível de falsidade quanto de intencionalidade de prejudicar atores e instituições (WARDLE; DERAKSHAN, 2017). Embora esse tipo de conteúdo não seja novidade, ele é exponencialmente espalhado a partir dessas novas lógicas de circulação e, principalmente, de consumo de informação por meios digitais que modificam o espaço das instituições – especialmente da imprensa e da ciência – como referência quanto às noções de verdade, confiança e verificabilidade (MASUCHIN, M. G.; TAVARES, C. Q., 2021, p. 6).

Com a internet e seus produtos, não é mais necessário o papel do jornalista como *gatekeeper* ou até mesmo de um local para hospedar as notícias, sendo a mediação feita diretamente pelo usuário em sua página pessoal (blog, perfis de redes sociais e sites). Essa nova forma de comunicar é ainda

mais intensa por conta dos aplicativos de troca de mensagens, dispensando o uso até de mídias, sejam tradicionais ou contemporâneas ao fenômeno.

A recém-relação de consumidor e produtor na internet, a descrença nas instituições e a crise do jornalismo tradicional corroboram para uma nova configuração fértil para o crescimento e disseminação das fake news.

Esse novo ambiente é o que Chadwick (MASSUCHIN; TAVARES, 2021, p.13) conceituou de “ambiente híbrido”, ou seja, não são somente as redes sociais ou a crise nos veículos de comunicação tradicionais, mas sim a nova forma de utilizar elementos já existentes. É a maneira simbiótica que liga a antiga e nova formas de se comunicar e divulgar informação, como por exemplo, *links* de sites de jornais sendo compartilhados em uma mídia on-line.

## FAKE NEWS NA PANDEMIA

Diversas fake news circularam na campanha de desinformação sobre a covid-19, alimentada inclusive pelo presidente da República. Já em junho de 2020, ainda com informações escassas sobre a nova doença, a ONG Médicos Sem Fronteiras (On-line, 2020) listou informações falsas e imprecisas sobre a contaminação e prevenção da covid-19. Entre elas: é falso que existe medicamento específico para o tratamento, é mentira que só morrem idosos e é inverídico que só pessoas com sintomas transmitem a doença. Desses três exemplos, o presidente Bolsonaro entoou todos:

Figura 1 – Bolsonaro completa 410 dias de propaganda de remédio ineficaz contra a Covid



## Bolsonaro completa 410 dias de propaganda de remédio ineficaz contra a Covid

Presidente insiste em medicamento desde 2020 e fez Exército investir na fabricação do remédio.

Por Octávio Guedes  
04/05/2021 09h01 - Atualizado há 4 meses



Fonte: GUEDES, On-line, 2021.

Figura 2 – Bolsonaro ignora realidade ao minimizar covid-19 entre não idosos



O presidente **Jair Bolsonaro** voltou a dar entrevista ao apresentador José Luiz Datena, na Band. O presidente, além de defender a cloroquina no tratamento da covid-19, afirmou que quem tem menos de 40 anos "não precisa se preocupar" com **coronavírus**. Esse, porém, não é o entendimento de autoridades na área da saúde. Além de haver mortos entre os mais jovens, há risco de essas pessoas transmitirem o vírus para idosos e portadores de doenças preexistentes.

"Quem tem abaixo de 40 anos não tem que se preocupar. De 40 a 60 tem suas preocupações e acima dos 60 é cuidado máximo", disse. "A chuva tá aí, nós vamos se [sic] molhar. Agora, alguns podem morrer afogados na chuva. Quem são alguns? Os mais idosos e aqueles que têm doenças preexistentes", concluiu.

Fonte: MOTA, On-line, 2020.

Figura 3 – Dois momentos em que Bolsonaro chamou covid-19 de 'gripezinha', o que agora nega

<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55107536>

27 novembro 2020

**Durante a sua já tradicional live das quintas-feiras, o presidente Jair Bolsonaro disse que nunca chamou a covid-19 de "gripezinha" e afirmou que não existe nenhuma gravação que mostre o contrário.**

"A grande mídia falando que eu chamei de gripezinha a questão do covid. Não existe um vídeo ou um áudio meu falando dessa forma", disse o presidente.

Em março deste ano, no entanto, o presidente usou a expressão ao menos duas vezes publicamente. A primeira vez, em uma coletiva de imprensa, no dia 20 de março: "Depois da facada, não vai ser uma gripezinha que vai me derrubar, tá ok?".

Quatro dias depois, voltou a usar o termo em pronunciamento nacional em rádio e TV:

"No meu caso particular, pelo meu histórico de atleta, caso fosse contaminado pelo vírus, não precisaria me preocupar, nada sentiria ou seria, quando muito, acometido de uma gripezinha ou resfriadinho, como bem disse aquele conhecido médico, daquela conhecida televisão".

Ele se referia a uma fala do médico Drauzio Varella, que apoiadores do presidente resgataram de um vídeo de janeiro deste ano. Mais tarde, o médico gravou novo depoimento em que reconhecia que havia subestimado o novo coronavírus.

Fonte: BBC, On-line, 2020.

Outra fonte de conteúdo para circulação de notícias falsas é a vacinação: instalação de *chip*, ativação de conexão via *wi-fi* ou *bluetooth*, descrédito na eficácia, uso com finalidade de assassinar idosos, são diversas as criações de grupos antivacinas.

Figura 4 – Cientistas derrubam as fake news mais comuns do momento sobre vacinas

## G1 JORNAL NACIONAL

316

Repórter: Vacinados são capazes de receber e emitir comunicação via Wi-Fi ou Bluetooth?

Pasternak: É uma mentira deslavada. Não faz nenhum sentido. Um completo absurdo pensar que alguém pode ficar conectado via bluetooth após ser vacinado. Passa do nível de todos os absurdos que a gente já viu circulando por aí.

Neris: Isso é muito teoria da conspiração de filme B de ficção científica. Isso não acontece simplesmente porque a gente já sabe hoje em dia que a melhor maneira que gente tem de ter sinal, de transmitir sinal de Bluetooth de internet é através do nosso aparelho celular.

Alencar: Não tem como você colocar uma antena tão pequena que passasse por uma seringa de agulha. Porque antenas são coisas macroscópicas que não passariam por uma seringa de injeção. Você tem um objeto de um centímetro, um centímetro, um milímetro, são coisas grandes, então isso não tem como passar por uma seringa de uma agulha de uma injeção.

Fonte: G1, On-line, 2021.

O discurso antivacina foi catalisado pelo presidente. Levantamento do jornal “O Globo” (ALFANO, On-line, 2021) destacou diferentes formas que Bolsonaro desestimulou a vacinação publicamente, dentre elas: ironizou a vacina Coronavac, por ser tecnologia desenvolvida na China; debochou de ações dos governadores na busca por imunizantes; minimizou a urgência da vacinação em escala; disse que não tomaria a vacina; e desacreditou na segurança dos imunizantes, conforme mostrado abaixo.

Figura 5 – Bolsonaro sobre a vacina da Pfizer: ‘Se você virar jacaré, é problema seu’



Fonte: Revista Istoé, On-line 2020.

Com todos esses maus exemplos, o clima de instabilidade acerca da vacinação foi instaurado e um dos grupos mais afetados são os indígenas. Isso porque circularam informações falsas que essa comunidade seria usada de cobaia para averiguar os efeitos da vacina, e por isso tinham sido incluídos nos grupos prioritários do Plano Nacional de Imunizações (PNI).

Muitas aldeias desconfiam do fato de terem sido priorizadas, uma vez que são escanteadas em todas as outras políticas públicas. Ou seja: desconfiam de que a vacina seja um plano para dizimá-las, para que suas terras sejam enfim tomadas por garimpeiros e pelo agronegócio. Além disso, suspeitam da “rapidez” com que o imunizante foi desenvolvido, o que faz com se sintam cobaias de uma experiência misteriosa. A combinação desse temor e do medo da mutação em um animal ainda recebe um ingrediente religioso: a influência evangélica entre esses povos (MANDELLI, On-line, 2021).

O impacto foi intenso. A falta de estrutura para receber as informações desmentidas sobre as fake news que chegavam às aldeias, como falta de internet, luz e ferramentas tecnológicas, fez com que os indígenas ficassem receosos em receber as vacinas:

Figura 6 – ‘Chip do Diabo’ e medo de ser cobaia afastam indígenas da vacina contra a covid-19

EL PAÍS BRASIL  FAÇA LOGIN

PANDEMIA DE COVID-19 >

## ‘Chip do diabo’ e medo de ser cobaia afastam indígenas da vacina contra a covid-19

Notícias falsas espalhadas por WhatsApp e por grupos religiosos provocam resistência contra a vacinação entre índios. A mentira de que a vacina contra a covid-19 pode alterar o DNA é um dos principais argumentos



Fonte: OLIVEIRA, On-line, 2021.

Figura 7 – Epidemia de fake news ameaça vacinação em terras indígenas

 <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56433811>

"O que nós temos hoje é uma falsa internet. Quando tem as fake news, você não tem como checar", diz Anápuàka. "Então dá aquela sensação de 'estou na internet', mas na verdade não, estou dentro de um sistema, quase uma 'intranet' de uma grande empresa."

As limitações do WhatsApp como fonte de informação e de desinformação para muitos indígenas se soma à atuação de dois grupos com influência crescente: políticos e religiosos.

"A aldeia se pergunta: 'se o presidente não tomou, como é que a gente vai tomar?', diz a enfermeira Indianara Ramires Machado, de 30 anos, vice-presidente da associação de jovens indígenas da Reserva de Dourados, no Mato Grosso do Sul, e mestrandra em fisiopatologia experimental pela faculdade de Medicina da USP.



Fonte: GRAGNANI, On-line, 2021.

Além de sua posição economicossocial de vulnerabilidade, a pandemia também escancarou a falta de estrutura básica e informacional das comunidades indígenas. Com isso, percebeu-se a necessidade ainda mais forte de tutelar essa população, que carece de todo tipo de acesso às garantias básicas previstas na Constituição Federal.

## O MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL

Neste contexto de pandemia e proliferação de desinformação, não só o papel das instituições científicas é essencial, mas também de órgãos dos diversos poderes. Um deles é o Ministério Público, que tem tido atuação imprescindível no combate às injustiças sociais provocadas pela pandemia e à desinformação e na garantia dos direitos dos cidadãos.

O papel do Ministério Público foi definido pela Constituição Federal de 1988: “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988). O Ministério Público não faz parte de nenhum dos três poderes, tendo a independência funcional garantida pela Constituição.

No Brasil, o Ministério Público é composto pelos ministérios públicos dos estados, que atuam na justiça estadual, e pelo Ministério Público da União (MPU). O MPU, por sua vez, é composto pelo Ministério Públíco Federal (MPF), Ministério Públíco do Trabalho (MPT) – busca dar proteção aos cidadãos na seara trabalhista –, Ministério Públíco Militar (MPM) – atuando na apuração de crimes militares bem como no controle da atividade policial militar – e Ministério Públíco do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) – responsável por fiscalizar a lei e defender os cidadãos do Distrito Federal e Territórios.

Já o Ministério Públíco Federal (MPF),

O MPF atua como fiscal da lei, mas tem atuação também nas áreas cível, criminal e eleitoral. Na área eleitoral, o MPF pode intervir em todas as fases do processo e age em parceria com os ministérios públicos estaduais. O MPF atua na Justiça Federal, em causas nas quais a Constituição considera haver interesse federal. A atuação do MPF ocorre perante o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior Eleitoral, os tribunais

regionais federais, os juízes federais e os juízes eleitorais, nos casos regulamentados pela Constituição e pelas leis federais. O MPF também age preventivamente, extrajudicialmente, quando atua por meio de recomendações, audiências públicas e promove acordos por meio dos Termos de Ajuste de Conduta (TAC) (SOBRE O MPF, On-line, 2021).

Dentro do MPF, há procuradorias que trabalham com temas específicos, como a dos direitos dos cidadãos: Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), que funciona na Procuradoria-geral da República, em Brasília, e procuradorias regionais dos Direitos do Cidadão, com representatividade em todos os estados.

Cabe à PFDC a proteção e defesa dos direitos individuais indissociáveis, coletivos e difusos – tais como dignidade, liberdade, igualdade, saúde, educação, assistência social, acessibilidade, acesso à justiça, direito à informação e livre expressão, reforma agrária, moradia adequada, não discriminação, alimentação adequada, dentre outros (PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO, On-line, 2021).

## O MINISTÉRIO PÚBLICO E SEU PAPEL NA PANDEMIA

Durante a pandemia, o Ministério Público está tendo papel de relevante contribuição social. Nacionalmente, foi instituído, em 16 de março de 2020, o Gabinete Integrado de Acompanhamento da Epidemia Covid-19 (Giac), presidido pelo procurador-geral da República, Augusto Brandão Aras, pelo vice-procurador-geral da República, Humberto Jacques, e composto por membros dos ministérios públicos federal, do trabalho, militar e estaduais.

O objetivo é promover a integração do Ministério Público brasileiro ao esforço nacional de controle e prevenção dessa epidemia, em articulação com o Ministério da Saúde e as demais autoridades sanitárias do Estado nacional que integram o Sistema Nacional de Vigilância em Saúde (CONEXÃO MP, On-line, 2021).

Desde março de 2020, os integrantes do Giac promovem diversas ações com objetivo de defender os interesses dos cidadãos e o acesso à saúde na pandemia. De acordo com balanço divulgado, pela instituição, foram

instaurados 2.251 procedimentos extrajudiciais, realizadas 218 reuniões de articulação e emitidos 229 boletins e informativos técnicos ao longo de 16 meses de trabalho do grupo (PGR, On-line, 2021). Algumas iniciativas recentes podem ilustrar a atuação do grupo no MPF, que perpassa vacinação, geração e monitoramento de dados, conversas com autoridades do governo e de saúde, reuniões com minorias, entre outros.

Figura 8 – Giac realiza reunião para discutir andamento da vacinação contra a covid-19 em todo o Brasil

**Procuradoria-Geral da República**

Página inicial > Notícias >  
Giac realiza reunião para discutir andamento da vacinação contra a covid-19 em todo o Brasil

**Procuradoria-Geral da República**

MPF nas redes sociais 

Institucional Atuação Edifício-sede Notícias Para o cidadão Para membros Estágio conosco Contatos

FISCALIZAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS 3 DE MAIO DE 2021 ÀS 18H40

Giac realiza reunião para discutir andamento da vacinação contra a covid-19 em todo o Brasil

 Curtir  Compartilhar  Tweetar 

Encontro virtual teve a participação do chefe Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) do Ministério da Saúde



**Gabinete Integrado de Acompanhamento da Epidemia Covid-19**

Arte: Seicom/PGR

O Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia de Covid-19 (Giac) realizou nesta segunda-feira (3) reunião com representantes da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) do Ministério da Saúde, para acompanhar o andamento da vacinação no país. O encontro virtual tratou de temas como a falta de segunda dose registrada em alguns estados, a discrepância de informações sobre o tema, com dados divergentes informados pelo Ministério e por estados e municípios, cronograma previsto, critérios usados para definir grupos prioritários e o cumprimento, por estados e municípios, das diretrizes estabelecidas no plano nacional de imunização. A subprocuradora-geral da República Célia Regina Souza Delgado, coordenadora finalística do Giac, conduziu a reunião, que teve a participação de Arnaldo Medeiros, chefe da SVS.

Fonte: PGR, On-line, 2021.

Figura 9 – Covid-19: monitoramento de dados sobre a pandemia é tema de reunião entre Giac e Ministério da Saúde



The screenshot shows a news article titled "Covid-19: monitoramento de dados sobre a pandemia é tema de reunião entre Giac e Ministério da Saúde". The article discusses a meeting between the Giac (Gabinete Integrado de Acompanhamento da Epidemia Covid-19) and the Ministry of Health to improve information flow. It highlights the presentation of the Localiza SUS tool and the exchange of information and experiences between the two entities.

Fonte: PGR, On-line, 2021.

## ATUAÇÃO DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS NO PARANÁ NA PANDEMIA

O Ministério Público do Estado do Paraná também desenvolveu diversas ações com relação ao combate à pandemia, incluindo o site Data Covid-19, “ferramenta que reúne dados e informações oficiais sobre a pandemia de coronavírus no Paraná, possibilitando a pesquisa facilitada de indicadores e de mapas que mostram a evolução da contaminação nas diversas regiões do estado ao longo do tempo” (DATA COVID, On-line, 2021).

Figura 10 – Data Covid-19



The screenshot shows the Data Covid-19 website interface. It features a login section for internal access (MPPR) with fields for 'Usuário' and 'Senha' and a 'Entrar' button. To the right, there are eight icons representing different data and transparency modules: 'Nossa atuação' (checkmark), 'Atendimentos realizados' (calendar), 'Monitoramento Covid no PR' (chart with magnifying glass), 'Normas e orientações' (triangle with exclamation mark), 'Transparência nos municípios' (square), 'Recursos e aquisições' (pie chart), 'Mapa de vulnerabilidade' (map outline), and 'Transferências SUAS' (dollar sign with network icon).

Fonte: Data Covid, On-line, 2021.

O Ministério Público do Trabalho (MPT) teve atuação intensa desde o início da pandemia, atuando especialmente na garantia do distanciamento social no trabalho. De acordo com levantamento feito pelo MPT, até 3 de abril de 2020, ou seja, um pouco mais de um mês do primeiro caso no Brasil (registrado em 26 de fevereiro de 2020), o órgão já tinha recebido 5.806 denúncias de irregularidades trabalhistas relativas à covid-19, sendo 473 no Paraná.

Como resultado da crescente demanda, em nove dias o número de inquéritos civis em todo Brasil quadruplicou: de 220, no dia 25 de março, subiu para 972 nesta sexta-feira. Além disso, também a respeito de denúncias envolvendo o tema, os procuradores do MPT já fizeram mais de 6.200 despachos e emitiram mais de 10.700 notificações, ofícios e requisições, em todo o território nacional (MPT, On-line, 2020).

Outro papel importante da instituição é a destinação de valores ao combate à pandemia, “o dinheiro é fruto de indenizações por danos morais coletivos ou multas trabalhistas, que têm por finalidade a reparação da sociedade pelos prejuízos causados por empregadores, com violações trabalhistas que afetam inclusive o sistema de saúde” (MPT, On-line, 2020).

Tabela 1 – Destinação de verba no Paraná

<b>PRT-9</b> <b>(PARANÁ)</b>	<b>R\$ 10,2 milhões</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. R\$ 6,5 milhões para o Fundo Estadual de Saúde do Estado do Paraná</li> <li>2. R\$ 330 mil para o Fundo Municipal de Saúde de Araucária (para UPAs e hospitais municipais)</li> <li>3. R\$ 146.863,61 ao Hospital e Maternidade Nossa Senhora da Luz, em Medianeira/PR (abrangência da PTM Foz do Iguaçu)</li> <li>4. Três respiradores artificiais (com custo total de R\$ 240.000,00) Hospital e Maternidade Nossa Senhora da Luz, em Medianeira</li> <li>5. R\$ 140.000,00 de Pato Branco para o Fundo Estadual de Saúde do Paraná</li> <li>6. R\$ 933.406,60 para os serviços de saúde do estado. O Fundo Estadual de Saúde recebeu 70% deste total, enquanto os outros 30% foram destinados diretamente ao Fundo Municipal de Saúde de Londrina.</li> <li>7. R\$ 1.853.409,60 para manutenção de parte do quadro funcional do Hospital Pequeno Cottolengo.</li> <li>8. R\$ 97.087,22 da PTM de Pato Branco para o Fundo Estadual de Saúde</li> </ol>
---------------------------------	-------------------------	---

Fonte: MPT, On-line, 2020.

Dentro do MPF no Paraná (MPF/PR), atuações em várias áreas foram propostas ao longo de quase um ano e meio de pandemia, desde garantias de

acesso aos direitos dos cidadãos, passando até pela esfera criminal. Uma dessas ações, foi o alerta que o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco), que atua no âmbito do MPF/PR, lançou sobre riscos de golpes em venda de vacinas no estado. Enquanto um exemplo daquelas foi em março de 2020, quando o MPF/PR pediu medidas de combate ao contágio da covid-19 na Delegacia de Polícia Federal em Foz do Iguaçu (PR).

Figura 11 – MPF alerta para riscos de golpe em venda de vacinas da covid-19

**Paraná**

Página Inicial > Imprensa > Notícias > MPF alerta para risco de golpe em venda de vacinas da covid-19

**Procuradoria da República no Paraná**

MPF nas redes sociais    

Institucional Atuação Cidadão Municípios Busca por Cidade Plantão Estágio Eleitoral Transparéncia

Notícias

Contatos

Imagens internas das notícias

DIREITOS DO CIDADÃO

23 DE MARÇO DE 2021 ÀS 09:05

**MPF alerta para risco de golpe em venda de vacinas da covid-19**

 Curtir 17  Compartilhar  Tweetar 

Municípios do Paraná têm sido procurados por supostos representantes de laboratórios estrangeiros



image: iStock.com

O Ministério Públíco Federal (MPF) alerta para os gestores públicos terem cautela com propostas de venda de vacinas contra a covid-19.

O Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco), que atua no âmbito do MPF/PR, foi informado de que vários municípios do Paraná, por meio dos prefeitos e secretários de Saúde, estão sendo procurados por supostos representantes de laboratórios estrangeiros oferecendo vacinas contra a covid-19. Porém o vendedor não apresenta nenhuma comprovação, nem o vínculo com o laboratório estrangeiro, nem da eficácia da suposta vacina, além de pedir 20% do valor da compra adiantado, o que aponta um possível crime de estelionato.

Fonte: MPF, On-line, 2021.

Figura 12 – MPF oficia Delegacia de Polícia Federal em Foz do Iguaçu (PR) para que adote medidas administrativas de combate ao contágio da covid-19

**Paraná**

Página Inicial > Imprensa > Notícias >

MPF oficia Delegacia de Polícia Federal em Foz do Iguaçu (PR) para que adote medidas administrativas de combate ao contágio da covid-19

**Procuradoria da República no Paraná**

MPF nas redes sociais    

Institucional Atuação Cidadão Municípios Busca por Cidade Plantão Estágio Eleitoral Transparência

25 DE MARÇO DE 2020 ÁS 16H15

Notícias

Contatos

Imagens internas das notícias

DIREITOS DO CIDADÃO

**MPF oficia Delegacia de Polícia Federal em Foz do Iguaçu (PR) para que adote medidas administrativas de combate ao contágio da covid-19**

 Curtir 0  Compartilhar  Tweetar 

Entre as medidas sugeridas está a disponibilização para toda população de canais não presenciais de contato



Imagem ilustrativa: iStock

O Ministério Público Federal (MPF) oficiou à Delegacia de Polícia Federal em Foz do Iguaçu (PR), sugerindo a adoção de medidas administrativas a fim de prevenir o contágio da covid-19 por delegados, servidores, prestadores de serviço e cidadãos que acessam o órgão.

O MPF pediu o afastamento imediato de quem for diagnosticado com caso suspeito ou confirmado de covid-19, não sendo exigido o comparecimento

Fonte: MPF, On-line, 2020.

O Giac nacional também tem ramificações nos estados, sendo representado localmente pela procuradora regional dos Direitos do Cidadão (PRDC/PR), Indira Bolsoni Pinheiro.

Figura 13 – Gabinete Integrado discute ações de combate à pandemia no Paraná



Página Inicial > Imprensa > Notícias > Gabinete Integrado discute ações de combate à pandemia no Paraná

**Paraná**

Pesquisar...

Procuradoria da República no Paraná

MPF nas redes sociais

Institucional Atuação Cidadão Municípios Busca por Cidade Plantão Estágio Eleitoral Transparéncia

Notícias

Contatos

Imagens internas das notícias

16 DE ABRIL DE 2020 ÀS 14h51

**Gabinete Integrado discute ações de combate à pandemia no Paraná**

**Órgãos trocam demandas e experiências na luta contra a covid-19**

**COVID-19 CORONAVIRUS**

Em 15 de abril, o Gabinete Integrado de Acompanhamento à Época do Novo Coronavírus (Giac-Covid-19) no Estado do Paraná se reuniu virtualmente para tratar pautas de atenção ao cidadão e combate à covid-19 no Estado.

O grupo tem a participação de representantes do Ministério Públíco Federal, do Ministério Públíco do Estado do Paraná, do Ministério Públíco do Trabalho, do Conselho de Saúde (Conass-PR).

Arte ilustrativa: iStock

Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasem-PR) e do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass-PR).

Fonte: MPF, On-line, 2020.

Mas a atuação da PRDC/PR não se restringiu somente aos trabalhos no Giac. O diálogo aberto e franco com outras autoridades e comunidades tradicionais possibilitou uma tentativa de elucidar informações inverídicas.

### **O DIÁLOGO INTERMEDIADO PELA PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO NO PARANÁ**

A Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Paraná é composta pela procuradora regional dos Direitos do Cidadão, Indira Bolsoni Pinheiro, e pelo procurador regional dos Direitos do Cidadão substituto, Marcel Brugnera Mesquita.

Por intermédio dos procuradores regionais dos Direitos do Cidadão, o MPF trabalha pela construção de uma sociedade inclusiva e justa em questões como:

- acesso à justiça;
- alimentação adequada;

- comunicação social;
- direito à habitação;
- direito à informação;
- direito do idoso;
- direitos sexuais e reprodutivos;
- educação, enfrentamento das várias formas de discriminação;
- liberdade de expressão;
- saúde, previdência e assistência social (DIREITOS DO CIDADÃO, On-line, 2021).

Durante a pandemia, a PRDC/PR tem tido papel importante de diálogo com comunidades tradicionais<sup>2</sup> do estado, especialmente a indígena – por conta das fake news sobre vacinação e outros cuidados.

Desde o início da pandemia, diversas reuniões entre lideranças indígenas e instituições públicas – como Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR), Ministério Público Federal no Paraná (MPF/PR), Defensoria Pública do Estado do Paraná (DPE/PR) e Defensoria Pública da União (DPU) – têm como pauta temas relativos a pandemia, como cuidados e vacinação, em uma tentativa de contraposição ao discurso inverídico difundido virtualmente, conforme exposto anteriormente.

A primeira reunião aconteceu em 16 de julho de 2020 com representantes dos acampamentos indígenas Aldeia Vya Renda, Aldeia Ara Porã, Aldeia Mokoi Joegua, Aldeia Tape Jere e Aldeia Tekoha Pyahu, todos no Paraná, e tratou de assuntos gerais sobre a doença, ainda muito desconhecida no início da pandemia. “A reunião contou também com partes informativas sobre a doença, como a demonstração para as lideranças indígenas de como é feito exame e orientações sobre o uso de máscaras e medidas preventivas” (MPF, On-line, 2020).

No dia seguinte, o encontro virtual foi para tratar de prevenção à covid-19 em quilombos do Paraná (MPF, 2020), especialmente da região de Adrianópolis, divisa com São Paulo. O local concentra um grande nú-

2 Exemplo de povos e comunidades tradicionais paranaenses: quilombolas, ciganos, matriz africana, seringueiros, faxinalenses, pescadores artesanais, ribeirinhos, caícaras, praieiros, ciganos, entre outros.

mero de quilombos, visto que “a grande maioria dos quilombos do Paraná se formou por negros fugidos principalmente do Estado de São Paulo, dos núcleos de Curitiba e do litoral paranaense” (BARROS, On-line, 2014). O Paraná possui, segundo levantamento de 2014, 91 comunidades remanescentes de quilombolas.

A reunião discutiu os dados de infectados e formas de prevenção, considerando a realidade de vivência específica daquela população.

Outros encaminhamentos foram propostos, como criação de barreiras sanitárias e divulgações com carro de som com as orientações de prevenção. Ao fim da reunião, o prefeito de Adrianópolis também se comprometeu em verificar a viabilidade e eficiência da desinfecção dos territórios em questão e execução se possível. Indira destaca a relevância desses encontros regionais: “é importante ouvirmos os moradores das diversas localidades do Paraná e atentarmo-nos para as comunidades tradicionais, que possuem modo de vida que deve ser respeitado e preservado” (MPF, On-line, 2020).

No último ano, foram mais de uma dezena de encontros virtuais:

Em virtude da pandemia causada pela covid-19, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão ligada ao Ministério Público Federal no Paraná tem participado ativamente de ações de combate ao coronavírus em comunidades tradicionais, como quilombolas e indígenas. Os planos de contingência são sempre discutidos de forma interinstitucional e por meio de diálogo com as lideranças locais (MPF, On-line, 2020).

Na reunião de 21 de janeiro de 2021, ficou evidente a dúvida da liderança indígena presente: “Outro cacique solicitou ajuda nos esclarecimentos sobre os critérios de escolha com intuito de divulgar as informações localmente” (MPF, On-line, 2021). O questionamento é relativo às informações propagadas inveridicamente, conforme demonstrado anteriormente.

As autoridades presentes fizeram questão de deixar clara a segurança das vacinas:

A Sesa [Secretaria de Estado da Saúde do Paraná] esclareceu que indígenas são prioridade no cronograma por serem considerados grupo de risco e que a vacina só foi estudada em maiores de 18 anos, por isso a restrição da idade. A Secretaria também afirmou que a

escala de vacinação – elaborada nacionalmente pelo Ministério da Saúde – é um rol de grupos prioritários e não necessariamente ordem de vacinação.

Sotto Maior Neto [procurador de Justiça do MPPR] ainda destacou que “os caciques podem ter papel estratégico esclarecendo aos seus povos que a prioridade do grupo indígena é um benefício para as comunidades, que terão acesso primeiro de acordo com o cronograma do Plano Nacional de Imunização por serem considerados grupo de risco”.

Após questionamento da Funai, o representante do DSEI/Sesai [Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI) da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai)] afirmou a segurança da vacina, reforçou que a vacinação é feita em duas doses e que todos os cuidados de prevenção à covid-19 precisam ser mantidos: distanciamento social, uso de máscara e higienização constante das mãos (MPF, On-line, 2021).

Figura 14 – MPF e MP/PR se reúnem com comunidades tradicionais para tratar de vacinação da covid-19 no Paraná

Página Inicial > Imprensa > Notícias >  
MPF e MP/PR se reúnem com comunidades tradicionais para tratar da vacinação da covid-19 no Paraná

**Procuradoria da República no Paraná**

MPF nas redes sociais     

Institucional Atuação Cidadão Municípios Busca por Cidade Plantão Estágio Eleitoral Transparéncia

Notícias Contatos Imagens internas das notícias

DIREITOS DO CIDADÃO 21 DE JANEIRO DE 2021 ÀS 15h02

**MPF e MP/PR se reúnem com comunidades tradicionais para tratar da vacinação da covid-19 no Paraná**

 Curtir 4  Compartilhar  Tweetar 

Diversas instituições participaram do encontro que visa conscientizar e esclarecer sobre a importância da vacinação



O Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público do Estado do Paraná (MP/PR) solicitaram uma reunião junto a órgãos públicos paranaenses com intuito de esclarecer sobre a vacinação contra covid-19 na comunidade indígena, sobre a importância da vacinação e sobre as dúvidas dos representantes de diversas comunidades tradicionais do estado.

A reunião aconteceu virtualmente

Fonte: MPF, On-line, 2021.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Junto à crise causada por uma nova variante de vírus respiratório que assola o país e o mundo, uma campanha coordenada de desinformação, utilizando-se de fake news, piora o cenário de uma pandemia sem precedentes da história recente mundial. Além dos desafios de vacinação em larga escala, de conscientização de cuidados básicos individuais e de novas configurações sociais e mercadológicas, o combate à disseminação desenfreada de informações falsas preocupa autoridades que entendem a gravidade da situação.

O que antes eram notícias falsas com fim de lucrar com cliques, passou – com a ajuda inclusive do presidente da República e de agentes políticos – a uma campanha coordenada de desinformação. Conteúdo inverídico que coloca em risco a saúde da população brasileira é usado politicamente, na tentativa de influenciar o debate político e acirrar uma polarização que vai além de acreditar ou não na ciência.

Como vimos, a campanha de desinformação que colocou em xeque a importância e segurança das vacinas, por exemplo, deixou comunidades tradicionais receosas de aceitarem a vacinação.

O sucesso de ações coordenadas de fake news escancara que a crise em que vivemos atualmente não é somente um descrédito na ciência, nas instituições ou no jornalismo tradicional, como também na forma de nos comunicar que conhecemos. A campanha de desinformação é sociopolítica e essencialmente comunicacional.

Por isso é tão importante o diálogo e o acesso às informações. Mesmo descredibilizadas, o papel das instituições públicas – seja de saúde, ciência, educação, dos poderes da República – tem sido essencial. E, como mostramos aqui, a atuação multitemática do Ministério Público do Brasil. Ações envolvendo temas criminais, trabalhistas, de direitos individuais e coletivos respondem ao anseio da sociedade de amparo nesse período de instabilidade.

De forma mais específica, a PRDC/PR tem promovido encontros virtuais na tentativa de ouvir demandas para garantir direitos dos cidadãos e de ajudar a informar comunidades tradicionais do Paraná. A presença das lideranças indígenas nas reuniões, por exemplo, mostra um canal direto que ajuda na desmistificação das fake news, que chegam a essas comunidades de forma intensa e não são desmentidas na mesma medida.

É difícil dizer como combater um movimento tão coordenado e amplificado politicamente, como a campanha atual de desinformação em que estamos. Mas, certamente, os ministérios públicos no Paraná mostram que a atuação ouvindo as demandas, dialogando diretamente com os envolvidos e atuando de forma legal e transparente pode ser um caminho.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, A. de; QUINAN, R.. **Descrédito nas instituições científicas e negação do real.** Disciplina “Desinformação, descrença na ciência e atuação institucional na divulgação científica”: UFPR, 2021.
- ALFANO, B.. **Veja sete vezes em que Bolsonaro desestimulou vacinas contra a Covid-19.** Site O Globo, 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/saude/vacina/veja-sete-vezes-em-que-bolsonaro-desestimulou-vacinas-contra-covid-19-24938536>. Acesso em: 9 de setembro de 2021.
- BARROS, Z. C. F. de. **Quilombos do Paraná: Resquícios de um passado presente.** Secretaria de Estado da Educação, Paraná: 2014. Disponível em: [http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes\\_pde/2014/2014\\_uepn\\_hist\\_artigo\\_zulmeia\\_cristina\\_fernandes\\_barros.pdf](http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes_pde/2014/2014_uepn_hist_artigo_zulmeia_cristina_fernandes_barros.pdf). Acesso em 2 de setembro de 2021.
- BOLSONARO SOBRE VACINA DA PFIZER: ‘SE VOCÊ VIRAR UM JACARÉ, É PROBLEMA SEU. Site Revista Istoé, 2020. Disponível em: <https://istoe.com.br/bolsonaro-sobre-vacina-de-pfizer-se-voce-virar-um-jacare-e-problema-de-voce/>. Acesso em 9 de setembro de 2021.
- BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.
- CIENTISTAS DERRUBAM AS FAKE NEWS MAIS COMUNS DO MOMENTO SOBRE VACINAS. **Portal G1**, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/06/21cientistas-derrubam-as-fake-news-mais-comuns-do-momento-sobre-vacinas.ghtml>. Acesso em 9 de setembro de 2021.
- CHADWICK, A. in MASSUCHIN, M. G.; TAVARES, C. Q. **Consumo digital e mudança na confiança: a desinformação e o descrédito na**

**ciência no cenário do Coronavírus.** Disciplina “Desinformação, descrença na ciência e atuação institucional na divulgação científica”: UFPR, 2021.

**CONEXÃO MP. Site Procuradoria-Geral da República,** 2021. Disponível em: <http://conexao.mp.br/covid19/estrutura>. Acesso em 2 de setembro de 2021.

**DATA COVID. Site do Ministério Público do Estado do Paraná.** Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=3381>. Acesso em: 2 de setembro de 2021.

**DIREITOS DOS CIDADÃOS. Site do Ministério Público Federal no Paraná.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/atuacao/direitos-dos-cidadao>. Acesso em 2 de setembro de 2021.

**DOIS MOMENTO EM QUE BOLSONARO CHAMOU A COVID-19 DE ‘GRIPEZINHA’, O QUE AGORA NEGA.** **Site BBC,** 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55107536>. Acesso em 9 de setembro de 2021.

**DOURADO, T. Conceituando fake news: abordagens teóricas.** Disciplina “Desinformação, descrença na ciência e atuação institucional na divulgação científica”: UFPR, 2021.

**GRAGNANI, J. Epidemia de fake news ameaça vacinação em terras indígenas.** Site BBC, 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56433811>. Acesso em 9 de setembro de 2021.

**GUEDES, O. Bolsonaro completa 410 dias de propaganda de remédio ineficaz contra a Covid.** Portal G1, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/octavio-guedes/post/2021/05/04/bolsonaro-completa-410-dias-de-propaganda-de-remedio-ineficaz-contra-a-covid.ghtml>. Acesso em 9 de setembro de 2021.

**MANDELLI, M. Fake news e desinformação levam indígenas a recusarem vacina.** Site Folha de S. Paulo, 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/08/fake-news-e-desinformacao-levam-indigenas-a-recusarem-vacina.shtml>. Acesso em 9 de setembro de 2021.

**MASSUCHIN, M. G.; TAVARES, C. Q. *Consumo digital e mudança na confiança: a desinformação e o descrédito na ciência no cenário do Coronavírus***. Disciplina “Desinformação, descrença na ciência e atuação institucional na divulgação científica”: UFPR, 2021.

**SOBRE O MPF. Site do Ministério Público Federal.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf>. Acesso em 2 de setembro de 2021.

**MOTA, E. Bolsonaro ignora realidade ao minimizar covid-19 entre não idosos.** Site Congresso em Foco, 2020. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/bolsonaro-ignora-realidade-ao-minimizar-covid-19-entre-nao-idosos/>. Acesso em 9 de setembro de 2021.

**MPF. MPF alerta para risco de golpe em venda de vacinas da covid-19.** Site do Ministério Público Federal no Paraná, 2021. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/gaeco-federal-alerta-para-risco-de-golpe-em-venda-de-vacinas-da-covid-19>. Acesso em 2 de setembro de 2021.

**MPF. MPF e MPPR se reúnem com comunidades tradicionais para tratar da vacinação da covid-19 no Paraná.** Site do Ministério Público Federal no Paraná, 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/gabinete-integrado-discute-acoes-de-combate-a-pandemia-no-parana>. Acesso em 2 de setembro de 2021.

**MPF. Gabinete integrado discute ações de combate à pandemia no Paraná.** Site do Ministério Público Federal no Paraná, 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/gabinete-integrado-discute-acoes-de-combate-a-pandemia-no-parana>. Acesso em 2 de setembro de 2021.

**MPF. MPF oficia Delegacia de Polícia Federal em Foz do Iguaçu (PR) para que adote medidas administrativas de combate ao contágio da covid-19.** Site do Ministério Público Federal no Paraná, 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/mpf-pr-oficia-delegacia-de-policia-federal-em-foz-do-iguacu-para-que-adote-medidas-administrativas-de-combate-ao-contagio-da-covid-19>. Acesso em 2 de setembro de 2021.

**MPF. MPF participa de reunião para discutir combate à pandemia em populações indígenas.** Site do Ministério Público Federal no Paraná, 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/mpf-participa-de-reuniao-para-discutir-combate-a-pandemia-em-populacoes-indigenas>. Acesso em 2 de setembro de 2021.

**MPF. MPF participa de reunião para discutir prevenção à covid-19 em quilombos do Paraná.** Site do Ministério Público Federal no Paraná, 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/mpf-participa-de-reuniao-para-discutir-prevencao-a-covid-19-em-quilombos-do-parana>. Acesso em 2 de setembro de 2021.

**MPF. MPF se une a outras instituições em atenção ao combate à covid-19 em comunidades tradicionais.** Site do Ministério Público Federal no Paraná, 2021. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/mpf-se-une-a-outras-instituicoes-em-atencao-ao-combate-a-covid-19-em-comunidades-tradicionais>. Acesso em 5 de setembro de 2021.

**MPT. MPT destina R\$124 milhões para combate e prevenção do coronavírus em todo país.** Site do Ministério Público do Trabalho no Paraná, 2020. Disponível em: <https://prt9.mpt.mp.br/informe-se/noticias-do-mpt-pr/45-noticias-prt-curitiba/1391-mpt-destina-124-milhoes-para-combate-e-prevencao-do-coronavirus-em-todo-pais>. Acesso em 2 de setembro de 2021.

**MPT. MPT já conta com quase mil inquéritos civis relacionados à covid-19.** Site do Ministério Público do Trabalho no Paraná, 2020. Disponível em: <https://prt9.mpt.mp.br/informe-se/noticias-do-mpt-pr/45-noticias-prt-curitiba/1394-mpt-ja-conta-com-quase-mil-inqueritos-civis-relacionados-a-covid-19>. Acesso em 2 de setembro de 2021.

**MPT. Tabela de destinações efetuadas até 01.04.2020 para ações de combate à covid.** Site do Ministério Público do Trabalho no Paraná, 2020. Disponível em: [https://mpt.mp.br/pgt/noticias/tabela-de-destinacoes-efetuadas-ate-01-04-2020\\_para-acoes-de-combate-a-covid\\_19-docx-convertido-1-pdf.pdf](https://mpt.mp.br/pgt/noticias/tabela-de-destinacoes-efetuadas-ate-01-04-2020_para-acoes-de-combate-a-covid_19-docx-convertido-1-pdf.pdf). Acesso em 2 de setembro de 2021.

**OLIVEIRA, J. ‘Chip do diabo’ e medo de ser cobaia afastam indígenas da vacina contra a covid-19.** Site El País, 2021. Disponível em: <https://>

[brasil.elpais.com/brasil/2021-03-25/chip-do-diabo-e-medo-de-ser-cobaia-afastam-indigenas-da-vacina-contra-a-covid-19.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2021-03-25/chip-do-diabo-e-medo-de-ser-cobaia-afastam-indigenas-da-vacina-contra-a-covid-19.html). Acesso em 9 de setembro de 2021.

**PGR. Covid-19: Monitoramento de dados sobre a pandemia é tema de reunião entre Giac e Ministério da Saúde.** Site Procuradoria-Geral da República, 2021. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/covid-19-monitoramento-de-dados-sobre-a-pandemia-e-tema-de-reuniao-entre-giac-e-ministerio-da-saude>. Acesso em 2 de setembro de 2021.

**PGR. Giac presta contas do trabalho realizado em 16 meses no enfrentamento da pandemia.** Site Procuradoria-Geral da República, 2021. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/covid-19-giac-presta-contas-do-trabalho-realizado-em-16-meses-no-enfrentamento-da-pandemia>. Acesso em 2 de setembro de 2021.

**PGR. Giac realiza reunião para discutir andamento da vacinação contra covid-19 em todo o Brasil.** Site Procuradoria-Geral da República, 2021. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/giac-realiza-reuniao-para-discutir-andamento-da-vacinacao-contra-a-covid-19-em-todo-o-brasil>. Acesso em 2 de setembro de 2021.

**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO. Site Procuradoria-Geral da República.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/atuacao/procuradoria-federal-dos-direitos-do-cidadao>. Acesso em 2 de setembro de 2021.

**5 FAKE NEWS RELACIONADAS À COVID-19. Site Médicos Sem Fronteiras,** 2020. Disponível em: <https://www.msf.org.br/noticias/5-fake-news-relacionadas-covid-19>. Acesso em 5 de setembro de 2021.

**Pandemia e comunicação  
pública da ciência: atuação  
do Projeto Visibilidade da  
Universidade Federal de  
Goiás**

Roberta de Castro Basile<sup>1</sup>

Suely Henrique de Aquino Gomes<sup>2</sup>

## RESUMO

A pandemia de Covid-19 exigiu um novo relacionamento da ciência com a sociedade. Nesse sentido, as instituições de pesquisa, como a Universidade Federal de Goiás, reforçaram seu compromisso público em minimizar os impactos da doença. Para compreender a importância da visibilidade midiática da ciência nesse período e como princípios embrionários da Comunicação Pública norteiam esse processo, desenvolveu-se um estudo quanti-qualitativo, exploratório, do Projeto Visibilidade, da Secretaria de Comunicação da UFG. Dados obtidos de março a dezembro de 2020, mediante análise documental de relatórios do Projeto, conjecturam o empenho da iniciativa em socializar as ações e pesquisas da universidade.

## PALAVRAS-CHAVE

Comunicação Pública; Divulgação Científica; Mídia; Informação e Cidadania.

## ABSTRACT

The Covid-19 pandemic required a new relationship between science and society. In this period, research institutions, such as the Federal University of Goiás, reinforced their public commitment to minimizing the impacts of the disease. To understand the importance of the media visibility of science in this period and how embryonic principles of

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de Goiás – Brasil, robertabasile@ufg.br.

<sup>2</sup> Universidade Federal de Goiás – Brasil, suelygomes@gmail.com

Public Communication guide this process, a quantitative-qualitative, exploratory study of the Visibility Project of the UFG's Communication Secretariat was developed. Data obtained from March to December 2020, through documental analysis of Project reports, conjecture the initiative's commitment to socialize the actions and research of the university.

## KEYWORDS

Public Communication; Scientific Divulgation; Media; Information and Citizenship.

## INTRODUÇÃO

As Instituições de Ensino Superior Públicas (IFES) são um dos pilares da ciência brasileira e, com o surgimento da pandemia de Covid-19 em 2020, a responsabilidade de minimizar os impactos causados pelo coronavírus foi assumida com protagonismo por elas. Evidenciando esse compromisso social, o Projeto Ciência Popular, da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH/USP),<sup>3</sup> mapeou mais de 2 mil ações realizadas pelas IFES.

Ao intensificarem a oferta de conteúdos sobre ciência, as prioridades se concentraram em um atendimento mais célere às demandas da mídia, no contato mais aproximativo com os cientistas e no alcance mais abrangente da sociedade, por diversos produtos e veículos de comunicação institucionais.

Nesse turbilhão de acontecimentos, a mídia de massa (composta pelos veículos noticiosos impressos e digitais: TVs, jornais, revistas, dentre outros) tornou-se uma das principais vias de acesso da população em geral aos temas de ciência. A pandemia, inclusive, impulsionou o surgimento de um consórcio dos veículos de imprensa para dar mais celeridade e transparência aos dados, ratificando a necessidade de um amplo acesso à informação que, segundo Menengoti e Santana (2021, p.64), “passa a ser além de uma garantia constitucional, mas também um direito humano, indispensável para o combate da COVID-19”.

Esse processo foi relevante, pois os princípios de uma Comunicação Pública voltada à ciência sugerem que as informações científicas são uma

<sup>3</sup> Disponível em <https://jornal.usp.br/ciencias/acoes-de-universidades-publicas-evidenciam-importancia-da-ciencia-no-combate-a-covid/>. Acesso em 24 mai. 2021.

ferramenta de cidadania (ALBAGLI, 1996), abrindo caminhos, inclusive, para uma leitura crítica do cotidiano e dos direitos e deveres de todos.

Na Universidade Federal de Goiás, a veiculação de conteúdos científicos foi potencializada pelo Projeto Visibilidade,<sup>4</sup> conduzido pela Secretaria de Comunicação – Secom. Desde sua criação, em 2014, a iniciativa empenha-se na socialização da produção científica da UFG, com o envio de sugestões de pauta à mídia e o fortalecimento da relação entre jornalistas e os cientistas da universidade. O projeto possui um vasto banco de dados sobre as demandas de imprensa atendidas pela Secom, bem como dos assuntos mais requeridos e publicados pela mídia de massa sobre a UFG.

O estudo utilizou a pesquisa exploratória e, como instrumento, a análise documental do banco de dados do Projeto Visibilidade UFG. O processo de levantamento obteve referências quantitativas e qualitativas sobre a visibilidade espontânea (sem o pagamento de mídia) alcançada pela produção técnico-científica da universidade no período de 12 de março a 31 de dezembro de 2020, época da instalação e corrente agravamento da pandemia no país.

Para a análise proposta, o presente artigo divide-se em três partes. A primeira, contextualiza o cenário de produção científica da UFG em meio a pandemia de Covid-19; a segunda trata como os princípios da Comunicação Pública delineiam as interações entre a ciência e a mídia (entendidas aqui como os veículos de comunicação de massa); e, por fim, são apresentados os resultados obtidos pelo Projeto Visibilidade UFG, desenvolvido pela Secretaria de Comunicação.

## **DESENVOLVIMENTO - A PRODUÇÃO DA UFC NA PANDEMIA DE COVID-19**

As atividades de pesquisa e extensão da UFG intensificaram-se durante a pandemia. Por meio de notícia publicada no Portal UFG, intitulada *Corrente científica da UFG no combate à pandemia em Goiás*,<sup>5</sup> a Pró-Reitoria de Pós-graduação (PRPG-UFG) destacou que a Universidade congregou ações

<sup>4</sup> Descriptivo do projeto disponível em <https://www.secom.ufg.br/n/106858-projeto-visibilidade-ufg>

<sup>5</sup> Disponível em <https://www.ufg.br/n/131511-corrente-cientifica-da-ufg-no-combate-a-pandemia-em-goias>. Acesso em 14 ago. 2021.

importantes, como: a formação de Núcleos de Telemedicina, a constituição de um Grupo de Modelagem para acompanhamento da expansão da Covid-19, o desenvolvimento de uma plataforma para acompanhamento de casos no Estado e também integrou Redes de Laboratório para testagens em massa.

Em palestra virtual ministrada ao Instituto de Física IF/UFG, transmitida pelo Youtube, a Pró-Reitoria de Pesquisa e Inovação da Universidade destacou o envolvimento da instituição em projetos de pesquisa e parcerias para inovação. Na oportunidade, o Pró-Reitor da UFG apresentou dados que evidenciavam o esforço da comunidade científica no sentido de expandir a produção, especialmente em publicações com indexação internacional (Figura 1).

**Figura 1** - Apresentação da PRPI sobre a produção científica em 2020



Fonte: Youtube, On-line, 2021.

Além do acréscimo de 17,5% na quantidade de pesquisas indexadas, importantes estudos da universidade foram aprovados em editais de financiamento. A matéria *Dez pesquisas da UFG sobre Covid-19 são aprovadas pela Faperg*,<sup>6</sup> publicada pelo Jornal UFG, lembrou o impacto das pesquisas da Universidade no sentido de direcionar esforços e recursos para a tomada de ações estratégicas em Goiás. Foram contemplados projetos voltados ao

6 Disponível em <https://jornal.ufg.br/n/130655-dez-pesquisas-da-ufg-sobre-covid-19-sao-aprovadas-pela-faperg>. Acesso em 14 ago. 2021.

diagnóstico molecular rápido, inquéritos sorológicos da circulação viral, mapeamento genético do coronavírus, realização de testes rápidos, dentre outros.

Reconhecendo a centralidade assumida pela ciência no contexto pandêmico, a Secretaria de Comunicação/Secom-UFG empenhou-se no aumento da veiculação de pautas sobre a produção da Universidade. Brandão (2007, p.3) enfatiza que, ao passo que a ciência impacta a opinião pública, “[...] cresce também o papel do profissional de divulgação de C&T, cujo trabalho está submetido à noção de compromisso público e de prestação de contas à população, o que também explica a identificação com a área de Comunicação Pública”.

## CIÊNCIA, COMUNICAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE

Segundo Brandão (2007), a Comunicação Pública (CP) pode ser identificada em cinco áreas: na Comunicação Organizacional, Comunicação Científica, Comunicação Governamental, Comunicação Política e ainda na Comunicação da Sociedade Civil Organizada.

Em recorte às abordagens do artigo, os olhares foram direcionados para uma concepção dirigida à ciência. Dessa forma, considera-se no presente estudo uma CP responsável por difundir o conhecimento e criar canais de integração entre a ciência e a vida cotidiana, despertando o interesse do cidadão aos assuntos e informações científicas, para o pleno exercício da cidadania.

Partindo dessa significação, Kunsch (1996) reforça a responsabilidade das instituições de pesquisa em tornar sua produção acessível à população, um processo inadiável:

Não se justifica mais uma produção científica enclausurada em arquivos e prateleiras, com restrito acesso de uma minoria privilegiada. É preciso democratizar a universidade. Um serviço de comunicação é o melhor caminho para a abertura de novos canais de diálogo e a democracia dentro e fora da universidade (KUNSCH, 1996, p.46).

Duarte (2009) também aponta a competência dessas instituições no que tange à preocupação com o papel social da ciência:

A produção e a difusão do conhecimento científico incorporaram preocupações sociais, políticas, econômicas e corporativas que ultrapassam os limites da ciência pura e que obrigaram as instituições de pesquisa a estender a divulgação científica além do círculo de seus pares (DUARTE, 2009, p.4).

Percebe-se aqui a relação indissociável entre ciência e sociedade. Em um panorama como o de pandemia, o desafio de tornar a informação científica acessível a todos é ainda maior e mais relevante. Esse ciclo é essencial para sensibilizar o cidadão sobre a necessidade de conhecer, fiscalizar e exigir o cumprimento de seus direitos constitucionais, fazendo jus à cidadania.

Nesse sentido, Caldas (2011) destaca importância e o valor do conhecimento científico para a formação do cidadão crítico, para a tomada de decisões em situações complexas e controversas. Segundo a autora citada, a cultura científica vai além do simples acesso à informação. Depende da apropriação da informação e de sua transformação em conhecimento. O conhecimento seria, portanto, uma forma de emancipação social, algo vital para a conquista da cidadania. Moura (2012) complementa que essa ciência com perspectiva cidadã torna-se significativa, sobretudo, para promover o bem-estar coletivo.

Entende-se, assim, que os princípios embrionários da Comunicação Pública delineiam as interações entre ciência e sociedade. Perpassam ainda, de modo direto, sobre o uso de vários formatos e mídias para dar visibilidade à informação científica, permitindo que esta chegue ao grande público. Aqui reside a parceria com os veículos de comunicação de massa que, conforme Oliveira (2003), ao ser conduzida para a divulgação da ciência, de modo sinérgico, pode potencializá-la e viabilizar uma participação pública nos assuntos dessa esfera.

## A PERCEPÇÃO PÚBLICA DA CIÊNCIA E SUA VISIBILIDADE PELA MÍDIA

Atrair a atenção para os assuntos relacionados à ciência, tecnologia e inovação é uma tarefa repleta de desafios. Apesar de pública (KNORR-CE-TINA, 1999), a ciência encontra dificuldades para chegar à sociedade, que não é uma audiência cativa aos assuntos dessa natureza (EPSTEIN, 2012).

Velho (2011) explica que, a partir da Segunda Guerra Mundial, houve uma transformação profunda na percepção que o público tem da ciência

e de seus impactos. A ciência adquiriu um papel estratégico e começou a participar de políticas governamentais, auxiliando no desenvolvimento de itens bélicos, energia nuclear, tradução de códigos de guerra, dentre outros.

Desse período até os anos 60 a ciência foi concebida como motor para o progresso, algo que começou a mudar por volta dos anos 70, quando passa a ter um significado mais social, impactando o cotidiano da população (positiva ou negativamente). Conforme Velho (2011, p.146): “[...] nesta nova concepção de ciência que ainda toma contornos, não se nega que os pesquisadores tenham papel destacado, mas reconhece-se a participação de múltiplos atores [...]”.

A ciência foi, então, assumindo sua centralidade na vida do social, do coletivo, abrindo espaço para um estudo de seus impactos e das maneiras para viabilizá-la a uma participação pública. O mais recente chamado ocorreu na pandemia de Covid-19. Na ocasião de confiança e, ao mesmo tempo, de críticas e tentativas de deslegitimação da ciência, os pesquisadores emergiram como um importante agrupamento. Dessa forma, dar visibilidade ao conhecimento e às informações científicas foi impreterível, sobretudo, para romper os distúrbios informacionais que ocorreram nesse período (correntes anticiência, *fake news*, rumores, teorias da conspiração, dentre outros).

Em cenários de grande impacto e comoção social como na pandemia, há de se destacar a contribuição da mídia, concebida no presente artigo como o conjunto dos meios de comunicação social de massa, que conforme Temer (2007):

[...] conferem notoriedade a determinadas ocorrências, ideias e temáticas, democratizando e até mesmo tornando habitual o consumo de informações. De fato, o Jornalismo tem um espaço significativo na vida das pessoas e as matérias dos jornais, radiojornais e telejornais ocupam um papel relevante na imagem que elas constroem da realidade (TEMER, 2007, p.50).

Massarani (2018), em referência ao *Diagnóstico da Divulgação da Ciência na América Latina* (2017),<sup>7</sup> sinaliza que os veículos de massa ainda são pouco utilizados pelas organizações para socializarem suas pes-

7 Diagnóstico de la divulgación de la ciencia en América Latina: una mirada a la práctica en el campo. Disponible en [https://jcomal.sissa.it/sites/default/files/documents/JCOMAL\\_0101\\_2018\\_A01\\_es.pdf](https://jcomal.sissa.it/sites/default/files/documents/JCOMAL_0101_2018_A01_es.pdf). Acesso em: 15 ago. 2021.

quisas. A maioria prefere os eventos e produtos editoriais especializados. Todavia, para a UFG, a mídia de massa abre caminhos para a visibilidade do conhecimento produzido pela instituição, agindo então como potencializadora da informação científica.

Nessa perspectiva, contar com esses veículos é ter a oportunidade de edificar a parceria entre cientistas e jornalistas que, segundo Caldas (1998), só ocorre com respeito mútuo, observação e compreensão do outro:

A ótica do jornalista na divulgação da ciência, quase nunca coincide com a do cientista. Por que isso acontece? Afinal, a curiosidade pelo conhecimento e a observação dos fatos fazem parte da rotina de trabalho de ambos. A diferença fica por conta do método e do tempo disponível para a investigação. Talvez os jornalistas e cientistas observem o mundo, a realidade, a informação, de forma diferente. Se por um lado o jornalista é movido pela atualidade dos fatos que imagina serem de interesse da opinião pública, o cientista persegue a explicação para esses mesmos fatos através de hipóteses que formula apoiado numa prática metodológica de pesquisa mais rigorosa, que lhe permita encontrar respostas e explicações para os fenômenos estudados (CALDAS, 1998, on-line).<sup>8</sup>

São realmente dois grupos com posturas e culturas distintas diante da informação científica. Por essa razão, Bueno (2010) revela as conceituações de Comunicação e de Divulgação Científica:

A divulgação científica compreende a “[...] utilização de recursos, técnicas, processos e produtos (veículos ou canais) para a veiculação de informações científicas, tecnológicas ou associadas a inovações ao público leigo”. A comunicação científica, por sua vez, diz respeito à transferência de informações científicas, tecnológicas ou associadas a inovações e que se destinam aos especialistas em determinadas áreas do conhecimento (BUENO, 2010, p.1-2).

Coexistem, então, duas formas de falar sobre ciência, que oferecem discursos e formatos equivalentes às particularidades dos públicos que atendem. A primeira, praticada pelos pesquisadores, está voltada aos círculos

8 Disponível em: <https://www.observatoriodaimprensa.com.br/primeiras-edicoes/midia-cincia-e-sociedade-ou-jornalistas-e-cientistas-uma-relao-de-parceria/> Acesso em: 15 ago. 2021.

especializados e ao diálogo entre os pares em um ambiente acadêmico. É, portanto, de cunho mais fechado e restrito, cuja prioridade seria discutir temas entre seus membros para, depois, levá-los à sociedade, que não dominaria tais assuntos com a mesma propriedade. Esse posicionamento é lembrado em Castelfranchi (2008) ao referir-se aos *experts*: “[...] a imagem repetida de uma profunda, trágica distinção entre sábios e ignorantes. A enunciação de que existe um “déficit” cognitivo ou cultural, um *gap* na alfabetização ou no acesso, um descompasso de “compreensão da ciência” [...]” (CASTELFRANCHI, 2008, p.160).

Por outras vias, caminha a Divulgação Científica, que entende a presença de um público geral. Nela, há a possibilidade de traduzir o conhecimento e a linguagem retórica da academia para um conteúdo que atinja mais pessoas. Contempla não só o uso dos veículos de comunicação de massa (jornais, revistas, TV e rádio), mas também livros e publicações dirigidas à população:

[...] abertas ao público leigo, o uso de histórias em quadrinhos ou de folhetos para veiculação de informações científicas (encontráveis com facilidade na área da saúde/Medicina), determinadas campanhas publicitárias ou de educação, espetáculos de teatro com a temática de ciência e tecnologia (relatando a vida de cientistas ilustres) e mesmo a literatura de cordel, amplamente difundida no Nordeste brasileiro (BUENO, 2009, p. 162).

Sobre a divulgação de pesquisas em amplo alcance, utilizando os veículos de comunicação de massa, ainda pairam controvérsias na comunidade científica. Alguns consideram que eles deturpam, reduzem ou banalizam o conhecimento científico, transformando-o em algo pronto, encantado ou até mesmo em espetáculo (SIQUEIRA, 1999). Ademais, esses meios utilizariam as falas dos cientistas sem apresentar os caminhos percorridos pelo estudo, concentrando-se apenas nos resultados práticos da pesquisa e na parte atrativa da ciência para cativar o leitor (PECHULA *et al*, 2014):

Em mensagens para o público leigo, muitas vezes, o enunciador torna-se um parceiro do seu leitor e um fiador em relação aos dados expostos e ao mundo ali construído. Por outro lado, a publicação tem a previsibilidade do comportamento do seu público leitor, tanto no que se refere aos conteúdos abordados, quanto em relação

à forma de exposição, o que justifica a seleção dos assuntos que compõem a publicação e o estilo assumido pelo jornalista ao falar de Ciência e de intermediar cientista e leitor. Esta previsibilidade do leitor é determinada pela experiência da área e a partir de pesquisas de mercado para identificar nichos não cobertos/atendidos pelos eventuais concorrentes (PECHULA *et al*, 2014, p.51).

Há de se reconhecer a existência dessas motivações na divulgação realizada pela mídia, cujos valores recaem antes, durante e após a difusão de uma notícia. A própria estruturação do material jornalístico sinaliza os pontos de vista e necessidades de um veículo de comunicação de massa. Temer (2007) reflete que o jornalismo obedece a princípios como o fato novo e o interesse público. Além disso, ele é regido por fatores como oportunidade, proximidade, tamanho e importância do fato. Baseando-se nisso, temos o chamado “valor notícia”. Wolf (1985, p. 83) pontua que essa noticiabilidade constitui-se de um conjunto de requisitos que exigem dos acontecimentos o caráter de relevância, algo significativo e que seja potencializado em forma de notícia.

Apesar de pontos de vista divergentes, a união entre os veículos de massa e os pesquisadores na pandemia proporcionou a publicização das pesquisas sobre a Covid-19 e um reforço das evidências científicas como confiáveis e legítimas, em contrapartida às distorções informacionais:

Ademais de informar sobre ações para evitar a propagação da COVID-19, cientistas cotidianamente são demandados pela mídia, para produzir narrativas robustas, divulgar conhecimentos científicos que comprovam medidas sanitárias exitosas, oferecer esclarecimentos a respeito de informações distorcidas ou fantasiosas (SOUZA *et al*, 2021, p.2).

Nesse contexto, a produção científica da UFG, por exemplo, assumiu o posto de “notícia quente”. O trabalho da instituição foi reconhecido pela mídia, resultando em mais de 1.376 notícias a respeito das parcerias, opiniões técnicas e pesquisas da universidade contra a Covid-19, conforme os dados apresentados a seguir.

## RESULTADOS DO PROJETO VISIBILIDADE UFC NA PANDEMIA

Seguindo os fundamentos de Gil (2008), o presente estudo quanti-qualitativo utilizou a pesquisa exploratória, com coleta de dados por análise documental. Foram avaliados os relatórios (em formato de banco de dados) do Projeto Visibilidade, mantido pela Secretaria de Comunicação da UFG. Dessa forma, foram obtidas informações referentes à participação do Projeto na socialização da produção científica da Universidade de março a dezembro de 2020.

Os relatórios em questão partem de uma Tabela Geral, de periodicidade anual, em formato Excel, simultaneamente editável e compartilhada com todos os membros da equipe de jornalismo da Secom-UFG, por meio do *Google Drive*. A planilha (Figura 2) apresenta seis abas, que dividem os seguintes assuntos:

- Releases: são as sugestões de pauta elaboradas pela Secretaria e enviadas aos veículos de comunicação de massa, para divulgação;
- Desempenho releases-notícias: quantidade de notícias obtidas na mídia a partir das sugestões de pauta enviadas;
- Demandas de imprensa atendidas: pedidos de entrevistas, dados institucionais e outras solicitações da imprensa local, nacional e internacional.
- *Clipping* de notícias: publicações coletadas em meio digital, que trazem citação à universidade;
- UFG na Mídia: notícias obtidas a partir do clipping e inseridas no Portal UFG que trazem as ações da UFG no combate ao coronavírus,

**Figura 2** – Tabela Geral com dados de 2020 do Projeto Visibilidade UFG

**CLIPPING** PROJETO VISIBILIDADE UFC

	DATA	TÍTULO	FONTE CITADA	REFERE-SE A AÇÕES DA UFC/COVID-19?	ENFOQUE
1	09/01/2020	Pesquisa da UFC refina classificações de sentimentos	N		positivo
4	10/01/2020	Curso de UFG está com inscrições abertas para sete	N		positivo
5	10/01/2020	Desenvolvimento da Faculdade de Artes da UFG obteve o	N		positivo
6	10/01/2020	“O estado não pode arrepiar sobre o que assistimos”	N		neutro
7	13/01/2020	Estudo da UFG mostra aumento de temores	N		neutro
8	13/01/2020	UFG participa da UFG na TV com novo programa	N		neutro
9	16/01/2020	Subfórum em vez de versões pode ajudar no trat	N		positivo
10	22/01/2020	UFG oferece 6,4 mil vagas no Edital 2020, volta como	N		positivo
11	23/01/2020	Professora sostenitada da UFG, Cláudia Pimpôlo é indic	N		positivo
12	28/01/2020	UFG abre inscrições para o vestibular 2020 em 100	N		positivo
13	28/01/2020	UFG descreve projeto de Geografia para chefiado	N		positivo
14	28/01/2020	UFG entrega protótipos dentários para idosos - IV área	N		positivo
15	29/01/2020	Fotoperíodo do Senado rende tema de mestrado	N		neutro
16	05/02/2020	Pesquisa de UFG feita por jornalista analisa entrelace	N		positivo

Fonte: Google Drive, Secom-UFG, 2021.

Para o tratamento e análise dos dados, sem interferências em sua fonte original, a autora utilizou uma cópia da tabela, realizando também um recorte temporal no *clipping* de notícias a fim de obter as informações referentes ao período de 12 de março até 31 de dezembro de 2020. A data de 12 de março cita, pela primeira vez, a palavra “coronavírus” nas publicações coletadas pela Secom/UFG na mídia.

Além disso, a data citada marca a publicação da Instrução Normativa n.19 pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal/Governo Federal, que estabeleceu as orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal quanto às medidas de proteção para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19).

A IN afetou diretamente as atividades e atuação de todas as Instituições Federais de Ensino (IFES). Já no dia 13 de março de 2020, a UFG constituiria um Comitê para Gerenciamento da Crise Covid-19, lançando seu primeiro comunicado sobre o assunto (Figura 3).

**Figura 3** – Comunicado n. 1 do Comitê UFG de Gerenciamento da Crise



The screenshot shows the official website of the Universidade Federal de Goiás (UFG). At the top, there is a blue header bar with the university's logo (60 years of UFG) and social media icons for Twitter, Facebook, YouTube, Instagram, and others. Below the header, a navigation bar includes links for 'A UFG', 'ENSINO', 'PESQUISA', 'EXTENSÃO', 'ESTUDE NA UFG', 'ACESSO À INFORMAÇÃO', and a search icon. The main content area has a light gray background. At the top of this area, there is a breadcrumb navigation: 'INÍCIO > NOTÍCIAS > COMUNICADO N.º 1'. The title 'COMUNICADO N.º 1' is in bold capital letters. Below the title, the text 'Em 13/03/20 15:44. Atualizada em 18/03/21 11:22.' is displayed. The main text of the communication is: 'Comitê UFG para o Gerenciamento da Crise COVID-19'. The first point of the communication reads: '1. A UFG, a partir da constituição desse Comitê, lançou uma campanha com as orientações e procedimentos relativos ao Novo Coronavírus, que pode ser acessada no [link](#). Solicitamos divulgar e reforçar a campanha em suas unidades e órgãos.'

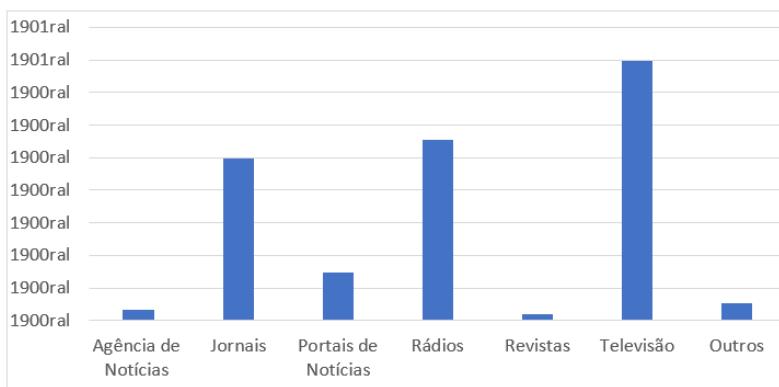
Fonte: Portal UFG, On-line, 2020.

## O ATENDIMENTO ÀS DEMANDAS DA IMPRENSA

A equipe de Jornalismo da Secretaria de Comunicação da UFG atende, diariamente, inúmeros pedidos de entrevistas e informações. Em consulta à Tabela Geral do Projeto Visibilidade, na aba “Demandas Atendidas”, pode-se visualizar que, de 12 de março (quando a palavra “coronavírus” apareceu pela primeira vez nas referências) a 31 de dezembro de 2020 foram atendidas 1.049 demandas.

Os veículos são categorizados como: agências de notícias (CNN Brasil, Agência Brasil e outras), jornais (locais, estaduais como o Jornal O Popular e, nacionais, como a Folha de S. Paulo), portais de notícias (locais, como o Mais Goiás e, nacionais, como o G1 e R7), revistas (Fapesp, Galileu, Saúde/Editora Abril, dentre outras), rádios (abrange as locais como a Difusora de Goiânia e as nacionais como a Band News FM) e outros (Assessorias de órgãos e veículos de comunicação não identificados). O Gráfico 1 apresenta um panorama dos veículos, conforme o tipo:

**Gráfico 1:** Tipos de veículos atendidos pela Secom-UFG durante o período estudado



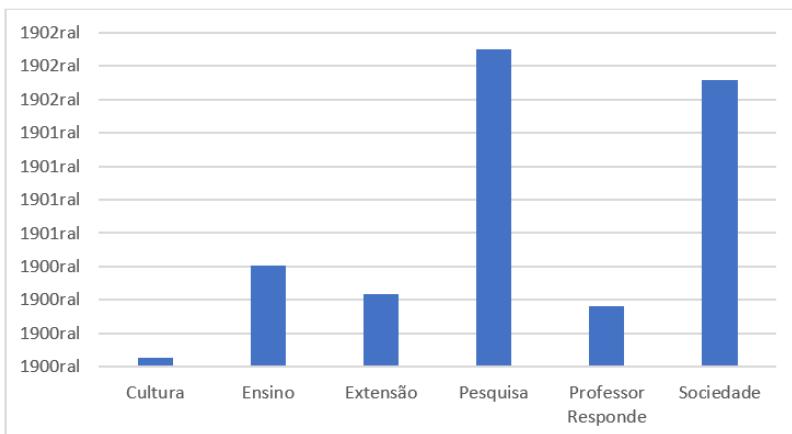
Fonte: Elaborado pela autora a partir de Tabela Geral do Projeto Visibilidade (2020).

Sobre os veículos solicitantes, percebe-se que a maioria dos pedidos estão concentrados nas TVs (38%) e Rádios (26,5%). Em relação aos atendimentos prestados pela Secom-UFG, 254 referiam-se às pesquisas, o que corresponde a 23,2% do total de demandas.

## A DIVULGAÇÃO DA UFG NA MÍDIA: NOTÍCIAS COLETADAS

Ao utilizar o sistema de contagem fornecido pela própria planilha Excel, nota-se que, de 12 de março a 31 dezembro de 2020, o Projeto Visibilidade UFG coletou um total de 2.537 notícias sobre a UFG. Após essa verificação, o levantamento concentrou esforços na quantificação de notícias que se referiam especificamente ao assunto “Covid-19”. A contagem apontou 1.376 notícias envolvendo a pandemia e as ações da UFG no combate ao coronavírus. Essas notícias são categorizados em: Cultura, Pesquisa, Extensão, Professor Responde e Sociedade (Gráfico 2).

**Gráfico 2** – As notícias sobre a pandemia segundo o clipping da Secom-UFG



Fonte: Elaborado pela autora a partir da Tabela Geral do Projeto Visibilidade (2020).

Nota-se que, em relação à pandemia, as notícias sobre a Universidade foram concentradas nas categorias “Pesquisa” e “Sociedade”. Essas publicações referiam-se às ações e parcerias da UFG como a produção de respiradores, de EPIs (Equipamentos de Proteção Individual), estudos sobre fármacos, sequenciamento do vírus, dentre outros.

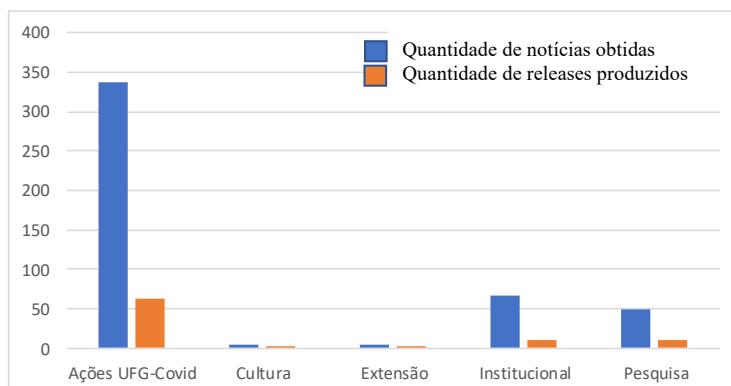
## O ENVIO DE SUGESTÕES DE PAUTA PARA A IMPRENSA

Os esforços de comunicação do Projeto Visibilidade também podem ser mensurados a partir da aba denominada *Releases*, que são os textos jornalísticos produzidos para informar as redações sobre uma pesquisa, ação ou campanha institucional da Universidade. Cada texto recebe um código, composto por: letra ‘R’ (de *release*), o ano e número de produção, exemplo: R2020\_099. Essa codificação facilita a contagem geral e permite a mesclagem desses dados junto à planilha de *clipping* de notícias, ou seja, correlacionando o texto emitido pela Secom-UFG e a notícia obtida na mídia.

A planilha de *releases* possui ainda uma coluna que classifica os textos como “Cultura”, “Pesquisa”, “Extensão”, “Institucional” e “Ações Covid-19”. De 12 de março a 31 de dezembro de 2020 foram produzidos 86 textos. Destes, 63 referiam-se às ações da UFG de combate ao coronavírus (parcerias, campanhas, atividades de pesquisa e extensão). Outros nove *releases* diziam respeito a estudos não relacionados à Covid: plataforma para monitoramento da qualidade do ar, métodos para tratamento de resíduos industriais e a descoberta de um fungo para controle de pragas em culturas de arroz.

Para dimensionar o resultado obtido pelos *releases*, a autora consultou os dados cadastrados na aba “Desempenho *releases*-notícias”. A partir de 12 de março de 2020 foram obtidas 461 notícias na mídia. Esse resultado é contextualizado no Gráfico 3.

**Gráfico 3** – Assuntos gerais publicados pela mídia sobre a UFG



Fonte: Elaborado pela autora a partir da Tabela Geral do Projeto Visibilidade (2020).

O Gráfico 3 evidencia que os *releases* voltados às ações da UFG no combate à pandemia foram os que mais obtiveram notícias na mídia. Pesquisas não relacionadas à Covid-19 também foram destaque, com um total de 48 publicações.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conhecimento produzido nas universidades precisa ser entendido como algo extensivo à instituição, ele é coletivo. Esse processo ocorre, sobretudo, com a compreensão do que é a ciência e de suas dimensões. Duarte (2003) aponta três possíveis caminhos: discutir uma cultura de comunicação para a ciência dentro das organizações de pesquisa, modificar a noção de que que disseminar informações é o suficiente e, por fim, investir em todos os meios possíveis para promover a interação entre a ciência e a sociedade.

Para as instituições de pesquisa, como a UFG, a aproximação com veículos de massa representa “a troca e a partilha de informações de utilidade pública, assim como à manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições públicas”, conforme Pierre Zémor (1995) citado em Brandão (2007, p.14).

Nesse sentido, o trabalho especializado de uma Assessoria de Comunicação é capaz de compreender a habilidade que os meios de comunicação de massa têm de perpassar o tecido social e até mesmo as ressignificações que o conhecimento científico adquire ao ser veiculado pela mídia. Entende ainda que todo esse ciclo envolve várias etapas que precisam ser sinérgicas para possibilitar a democratização da ciência à sociedade.

As informações do Projeto Visibilidade UFG permitem conjecturar a importância de incentivar a parceria entre cientistas, assessorias de comunicação e os veículos de massa para que o conhecimento científico seja popularizado. Além disso, projetos como esse são um exemplo de como uma instituição de pesquisa pode e deve aprimorar suas habilidades de comunicação, para caminhar da divulgação ou disseminação de informações para uma comunicação pública da ciência.

Por fim, vale destacar que ações de comunicação como o Visibilidade tornam-se positivas ainda em dois aspectos: para fomentar, nas instituições de pesquisa, frentes com atuação especializada em comunicação da ciência e para conscientizar os órgãos que trabalham com o tema sobre a importância

de monitorar, coletar e analisar dados de desempenho dessa atividade. Os gráficos apresentados nos tópicos anteriores só foram viabilizados a partir de uma política interna de gestão e acompanhamento de dados na Secom/ UFG, que tornam possíveis a elaboração de relatórios por demanda e com recortes temporais de estudo.

## REFERÊNCIAS

- ALBAGLI, S. Divulgação científica: informação científica para cidadania. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 25, n. 3, p. 396-404, set./dez.1996. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/639/643>> Acesso em: 10 ago. 2021.
- BUENO, Wilson da Costa. Jornalismo científico: revisitando o conceito/ ABJC/FAPEMIG. In: VICTOR, C; CALDAS G; BORTOLIERO, S. **Jornalismo científico e desenvolvimento sustentável**. São Paulo: All Print Editora, 2009, p. 157-178.
- \_\_\_\_\_. Comunicação científica e divulgação científica: aproximações e rupturas conceituais. **Informação & Informação**, Londrina, v. 15, n. esp, p. 1-12, 2010. Disponível em <<https://www.brapci.inf.br/index.php/article/download/14078>>. Acesso em: 13 ago. 2021.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2007, p.1-33. Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4281634/mod\\_resource/content/1/Conceito%20de%20Comunica%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4281634/mod_resource/content/1/Conceito%20de%20Comunica%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica.pdf). Acesso em: 14 ago.2021.
- CALDAS, Graça. O valor do conhecimento e da divulgação científica para a construção da cidadania. **Comunicação & Sociedade**, v. 33, n. 56, p. 7-28, jan. 2011. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/CSO/article/view/2853/2752>>. Acesso em: 11 ago. 2021.
- \_\_\_\_\_. **Mídia, ciência e sociedade, ou Jornalistas e cientistas: uma relação de parceria**. Observatório da Imprensa, 1998. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/primeiras-edicoes/>

mdia-cincia-e-sociedade-oujornalistas-e-cientistasuma-relao-de-parceria/. Acesso em: 21 ago. 2021.

CASTELFRANCHI, Juri. **As serpentes e o bastão:** tecnociencia, neoliberalismo e inexorabilidade. 2008. 373p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciencias Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280500>>. Acesso em: 15 ago. 2021.

DUARTE, Jorge. Instituições científicas: da divulgação à comunicação. **Revista Universitas/Comunicação**, Brasília: Uniceub, v.2, n.1, p.47-53, 2003. Disponível em <<https://bit.ly/3gocMH0>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. **Comunicação Pública:** Estado, mercado, sociedade e interesse público, 2<sup>a</sup> edição. São Paulo: Atlas, 2009.

EPSTEIN, I. Comunicação da ciência: rumo a uma teoria da divulgação científica. **Revista Organicom**, v. 9, n. 16-17, p. 18-38, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KNORR-CETINA, K. A Comunicação na Ciência. In: F. Gil (org.), **A Ciência tal qual se faz**. Lisboa: Ministério da Ciência e da Tecnologia / Edições J. Sá da Costa, pp. 375-393, 1999.

KUNSCH, Margarida Maria Kroling. Divulgação científica: missão inadiável da universidade. **Revista Logos: Comunicação e Universidade**. v. 3, n. 1, p. 46-47, 1996. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/logos/article/view/13176/10094>>. Acesso em: 1º jun. 2021.

MASSARANI, Luiza. O que é divulgação científica, conceitos, panorama e perspectivas em tempos de crise: in I SEMANA DE DIVULGAÇÃO CIENTÍFICA, Museu da Vida FioCruz, Brasília, abr. 2018. Disponível em <<https://portal.fiocruz.br/video/o-que-e-divulgacao-cientifica-luisa-massarani-museu-da-vida/fiocruz-fiocruz-brasilia>>. Acesso em: 15 ago. 2021.

MENENGTI, Allan; SANTANO, Ana Claudia. Acesso à informação como Direito Humano indispensável ao combate da pandemia de Covid-19. **Humanidades & Inovação**, v. 8, n. 49, p. 63-76, 2021. Disponível

em <<https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/4873>>. Acesso em 19 nov.2021.

MOURA, Maria Aparecida. Construção social da cidadania científica: desafios. In: MOURA, Maria Aparecida. (Org.) **Educação científica e cidadania: abordagens teóricas e metodológicas para a formação de pesquisadores juvenis**. Belo Horizonte: PROEX UFMG, 2012. p. 19-228. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/proex/cpinfo/educacao/docs/livro.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

OLIVEIRA, F. Comunicação Pública e Cultura Científica. **Parcerias Estratégicas**. n. 13, 2001. Disponível em <[http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias\\_estrategicas/article/viewFile/202/196](http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/202/196)>. Acesso em: 19 ago. 2021.

PECHULA, Marcia Reami *et al.* Divulgação Científica: Discurso, Mídia e Educação. Controvérsias e Perspectivas. **Redes.com**, n.7, p.43–60, 2014. Disponível em <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4497932.pdf>>. Acesso em: 19 ago.2021.

SIQUEIRA, Denise da Costa Oliveira. Ciência na televisão: mito, ritual e espetáculo. **Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, v. 21, n. 2, 1998. Disponível em <http://www.portcom.intercom.org.br/revistas/index.php/revistaintercom/article/view/971/874>. Acesso em: 19 ago.2021.

SOUZA, Sheila Rodrigues de *et al.* **Ciência e SUS no cotidiano: reflexões sobre a cobertura midiática durante a pandemia da COVID-19 no Brasil**. SciELO Preprints, 2021. Disponível em: <<https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/2309>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

TEMER, A. C. P. Reflexões sobre a tipologia do material jornalístico: o jornalismo e as notícias. **Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, v. 30, n. 1, jan./jun. 2007. Disponível em <<http://portcom.intercom.org.br/revistas/index.php/revistaintercom/article/view/280>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

VELHO, L. 2011. Conceitos de ciência e a política científica, tecnológica e de inovação. **Sociologias**, 13(26), pp.128-153. Disponível em <https://>

[www.scielo.br/j/soc/a/q5SC5wGHhpGpzL86NZyDgDS/?lang=pt&format=html](http://www.scielo.br/j/soc/a/q5SC5wGHhpGpzL86NZyDgDS/?lang=pt&format=html). Acesso em: 21 ago. 2021.

WOLF, Mauro. **Teorias da Comunicação**. 5<sup>a</sup> edição, Lisboa – Portugal: Editorial Presença Ltda, 1985.

ZÉMOR, Pierre. As formas da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública**: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009.

## SOBRE O E-BOOK

---

Tipografia: Garamond Premier Pro

Publicação: Cegraf UFG

Câmpus Samambaia, Goiânia-  
Goiás. Brasil. CEP 74690-900

Fone: (62) 3521-1358

<https://cegraf.ufg.br>

---