

Os Princípios da Administração Pública e a Busca pela Eficiência na Comunicação¹

Tarso de Oliveira Rocha²
Instituto Brasiliense de Direito Público

Resumo

Assim como todas as atividades da Administração Pública, a Comunicação Social também deve se pautar pelo atendimento aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse âmbito, pretende-se demonstrar a importância do cumprimento do instituto da eficiência na comunicação e explorar e questionar, por meio de um breve estudo de caso, as possibilidades para perseguir tal requisito na atuação do Senado Federal na plataforma de rede social de maior alcance no Brasil: o Facebook.

Palavras-chave: comunicação pública; redes sociais; Facebook; princípios da Administração Pública; eficiência.

1 Introdução

Este artigo pretende fomentar a discussão sobre a importância do atendimento aos princípios constitucionais da Administração Pública nas ações de Comunicação Social. As discussões acadêmicas neste campo são escassas e ao se verificar a rotina dos órgãos públicos, a falta de planejamento e de institucionalização de ações e, ainda, os valores gastos nas ações ligadas à publicidade, ao jornalismo e à comunicação pública em geral, percebe-se a imensa disparidade entre a realidade das diversas instituições públicas e, principalmente, entre as públicas e as privadas.

Alguns dos princípios constitucionais podem ser considerados mais inerciais ou pelo menos mais simples de serem compreendidos e, assim, serem logrados. Os princípios da moralidade e da impessoalidade, por exemplo, estão muito mais ligados à boa-fé e à noção de coisa pública do que a qualquer complexidade acadêmica. Havendo retidão por parte do administrador público na generalidade dos casos, eles serão conquistados.

Da mesma forma, o princípio da publicidade seria uma combinação entre a retidão moral e a busca pela verdade na administração. A busca pela transparência nos atos públicos tem a dupla função tanto de trazer à tona a imoralidade já realizada por meio de

¹ Trabalho apresentado no GP de Políticas e Estratégias de Comunicação, XVI Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do XXXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Analista Legislativo de Comunicação Social do Senado Federal e professor do curso de Comunicação, Marketing e Mídias no Setor Público. E-mail: tarsorocha@gmail.com

atos administrativos quanto de coibir a ineficiência e o mau feito nas instituições públicas. Nas palavras do ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal Ayres Britto: “A silhueta da verdade só se assenta em vestidos transparentes”.

Já o princípio da legalidade está ligado ao estrito cumprimento das leis, ou seja, para cumpri-lo seria necessário, além da retidão, o conhecimento legal e hermenêutico e por último a obediência às leis e aos princípios constitucionais.

Mas como cumprir o último dos princípios constitucionais explícitos: a **eficiência**? Este seria o princípio de mais difícil persecução e, principalmente, de avaliação. Por sua diretriz, o administrador seria obrigado a perseguir o máximo de bem coletivo possível em suas ações com o melhor aproveitamento possível dos recursos materiais e humanos. Em primeira instância, o princípio está também ligado a aspectos morais: “contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão – característica habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções” (MEDAUAR, 2011, p. 152.). Mas além disso, o princípio está ligado à complexa persecução à melhor prática administrativa, econômica e técnica (MEIRELLES, 1998, p. 93).

Entretanto, se já é difícil conjecturar, por exemplo, a absoluta eficiência ao se comprar canetas de menos de R\$ 1,00, imagine ao se medir resultados de uma atividade tão complexa e subjetiva quanto à Comunicação Social. Quando se compra uma caneta, há três ou quatro fatores a serem avaliados e harmonizados (duração, resistência, preço, etc); mas quando se fala em Comunicação Pública, são incontáveis as escolhas a serem feitas e por isso escolheu-se este princípio como foco. Por ser o mais difícil (ou impossível em sentido absoluto) de se atingir, a melhor técnica e o melhor resultado devem ser incessantemente buscados – ou na expressão esportiva preconizada pelo ator Al Pacino no filme *Um Domingo Qualquer* devem ser conquistados “*inch by inch, nail by nail*”³.

Uma das dimensões do estudo é, portanto, a aplicação do princípio da eficiência. Quanto à segunda dimensão, a comunicacional, optou-se por realizar um recorte para os fins deste estudo, com vistas a alcançar os objetivos propostos. O primeiro deles é: buscar uma base teórica para a correlação entre o princípio da eficiência e a realização da comunicação pública.

A segunda etapa da pesquisa trata de um estudo de caso e possui como objetivo a análise da eficiência na estratégia de postagens do Senado Federal na plataforma Facebook durante todo o ano de 2015. De forma mais aprofundada, serão alinhados conhecimentos

³ “Polegada por polegada, unha a unha.” [tradução do autor].

teóricos e empíricos, além de dados qualitativos e quantitativos. Em suma, com o segundo objetivo pretende-se: propor questões, no caso específico da utilização do Facebook pelo Senado Federal, que pudessem ser avaliadas e harmonizadas de forma a melhor buscar o princípio da eficiência. Isto posto, aqui a proposta é muito mais voltada a realizar questionamentos do que de atestar ou não a eficiência do órgão.

Os dados apresentados foram retirados da plataforma do Facebook pelo próprio autor e a escolha da página do Senado Federal se deu principalmente – além de ter o conhecimento íntimo pelo pesquisador – por ser a página que figura constantemente como a de maior engajamento dentre as governamentais brasileiras e entre as cinco melhores em nível mundial⁴.

2 As plataformas digitais de redes sociais no contexto atual do Brasil

Diversas estatísticas certificam que a Internet e suas diversas ferramentas têm tomado grande espaço na vida dos cidadãos. No Brasil, alguns dos números chegam a ser surpreendentes. Segundo pesquisa do Ministério das Comunicações, somos mais de 96,4 de milhões de brasileiros conectados (ou 55% dos brasileiros com mais de dez anos); dado divergente, do Banco Mundial, afirma – na publicação *O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2016: Dividendos Digitais* – que seríamos 98 milhões *online* no Brasil⁵. Entre 2010 e 2014, de acordo com os números do ministério, o Brasil teria ganhado 30,5 milhões de novos usuários. Tais dados demonstram enfaticamente a massificação e ampliação da Rede Mundial de Computadores no país.

Outro aspecto importante seria como o brasileiro utiliza seu tempo na Internet. Segundo pesquisa IBOPE, realizada em janeiro de 2013, demonstrou-se que o internauta brasileiro gasta, em média, 10 horas e 26 minutos de seu dia navegando em sítios de redes sociais. Pesquisa mais recente, da consultoria *comScore*, realizada em 2015, demonstra que em média o brasileiro passa 650 horas por mês conectado às redes sociais, número 60% maior que a média global. Dentre estes, destaca-se o Facebook, que contém, segundo dados atuais da própria plataforma, 99 milhões de usuários ativos no Brasil – aproximadamente metade dos brasileiros. Dado ainda mais impressionante, divulgado também pela *comScore*,

⁴ Durante todos os meses do ano de 2015 e 2016 a página constou nas posições indicadas conforme informações do site <http://www.quintly.com>. No dia 7 de julho de 2016, a página encontrava-se na primeira posição nacional e quarta internacional, atrás de Nasa, White House e U.S. Marine Corps.

⁵ Conforme matéria jornalística da EBC – Agência Brasileira de Comunicação. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-01/governo-e-banco-mundial-divergem-sobre-numero-de-usuarios-de-internet-no>>. Acesso em 6 de jul. de 2016.

mostra que mais de 97% do tempo gasto em redes sociais é destinado à plataforma de Mark Zuckerberg.

Além dessa grandeza numérica, as possibilidades comunicacionais dessas ferramentas se destacam. Segundo Marcondes Filho (2008, p. 26): “Além das palavras emitidas, circulam sensações, emoções, desejos, interesses, curiosidades, percepções, estados de espírito, intuições, humores, uma indescritível sensação de ‘coisa comum’”. As redes sociais são capazes de trazer, seja diretamente ou por meio de *hyperlinks*, qualquer tipo de formato e mensagem disponível nos demais meios de comunicação, concretizando de forma veemente o pensamento de Manuel Castells acerca da Internet.

A internet é o coração de um novo paradigma sociotécnico, que constitui na realidade a base material de nossas vidas e de nossas formas de relação, de trabalho e de comunicação. O que a internet faz é processar a virtualidade e transformá-la em nossa realidade, constituindo a sociedade em rede, que é a sociedade em que vivemos. (CASTELLS, 2005, p. 287).

A apreensão do contexto apresentado faz-se de suma importância para o trabalho, já que permite compreender e verificar a oportunidade e importância das mensagens públicas disseminadas nas redes sociais.

3 A Constituição Federal e os princípios da Administração Pública

No âmbito da Constituição Federal de 1988, a apreensão de alguns institutos, além do da eficiência – foco do trabalho – merecem destaque para essa pesquisa. O primeiro deles está contido no artigo quinto da Carta Magna, aquele que elenca os principais direitos individuais e coletivos do cidadão. O inciso XIV enuncia que “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. O dispositivo inclui o direito de informar, de informar-se e de ser informado, sendo este último o mais importante para a presente pesquisa, e que deve ser interpretado de forma ampla, conforme Edilson Farias:

Assim, a ausência de consignação explícita no texto constitucional não é conditio *sine qua non* para elidir a vigência do direito fundamental de ser informado pelos meios de comunicação social entre nós. Máxime quando se tem em vista que a admissão da posição subjetiva em tela é compatível com o regime e os princípios adotados pela Constituição Federal de 1988, além de achar-se plasmada no Pacto Internacional de Direito Civil e Políticos (art.19), como no Pacto de San José da Costa Rica (art.13), ambos ratificados pelo estado brasileiro. (FARIAS, 2004, p. 177)

A interpretação do direito de ser informado, na forma apresentada, deve ser agregada, ainda, ao inciso XXXIII do mesmo artigo 5º – “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” – e ao princípio da publicidade – um dos cinco princípios que devem nortear a Administração Pública nos termos do caput do artigo 37 de nossa Carta Maior e fundamental à nossa democracia: “O princípio da publicidade é ínsito ao Estado Democrático de Direito e está intimamente ligado à perspectiva de transparência, dever da Administração Pública, direito da sociedade” (LENZA, 2012, p. 1279).

Além deste, há outros quatro princípios explícitos da Administração Pública, todos presentes no *caput* do artigo 37 da Carta Magna: legalidade, impessoalidade, moralidade e **eficiência**. E de uma forma ou de outra, estarão todos ligados ao último apresentado.

O primeiro deles é o princípio da legalidade, pelo qual todos os atos públicos deveriam estar pautados pela Lei. Isso inclui tanto suas ações quanto suas omissões, de forma que o servidor público possui não somente a obrigação de agir de acordo com a lei, mas também o dever de agir positivamente para cumpri-la (ALEXANDRINO, 2008, p. 214). O mesmo instituto é confundido com o “direito-dever de agir”, clarificado por Hely Lopes Meirelles:

O direito-dever de agir do administrador público é hoje reconhecido pacificamente pela jurisprudência ou pela doutrina. O poder tem para o administrador público o significado de dever para a comunidade, no sentido de quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo em benefício da coletividade administrada. (MEIRELLES, 1957, p. 180).

Nesse sentido, o agente público não possui somente o direito, mas a obrigação de seguir as leis e princípios constitucionais – e um deles é justamente o da eficiência –, buscando sempre a finalidade pública, objetivo único de qualquer ato administrativo. Portanto, quando há vício no cumprimento do princípio da eficiência, há vício no cumprimento da legalidade.

Adentrando aos princípios já tratados, a Lei de Acesso à Informação trouxe importante regulamentação para ambas. A principal delas é trazer a obrigação de transparência ativa às instituições públicas, algo que antes estaria implícito e sustentado somente pelo princípio da publicidade, deixando maior margem de interpretação ao administrador quanto ao seguimento do princípio da legalidade.

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. (Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011).

Considerando que a lei deve ser aplicada indistintamente dentre as instituições públicas e conforme expressamente previsto no inciso III do artigo disposto, a lei trouxe a obrigação para que toda a Administração Pública utilize os meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação. Entre eles, notadamente, encontram-se as redes sociais. Portanto, considerando o princípio da legalidade, criou-se uma obrigação expressa de observância ao princípio da publicidade. E, no que diz respeito à Comunicação Social, principalmente por meio da transparência digital e, para além desta, também o valoroso instituto da transparência ativa – aquela que institui a publicação de informações mesmo sem a solicitação de terceiro – trazida pelo inciso II.

O último dos princípios e o mais importante para este *paper*, seria o da eficiência. Seria também o único deles que não veio juntamente com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Veio 10 anos depois com a promulgação da Proposta de Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, também chamada de reforma administrativa, quando o governo vigente percebeu a necessidade de melhoria gerencial na administração pública brasileira. Segundo ALEXANDRINO (2008, p. 128), seu objetivo seria:

nova forma de gestão da coisa pública mais compatível com os avanços tecnológicos, mais ágil, descentralizada, mais voltada para o controle de resultados do que o controle de procedimentos, e mais compatível com o avanço da democracia em todo o mundo, que exige uma participação cada vez mais direta da sociedade na gestão pública.

Percebe-se, portanto, que o princípio da eficiência advém da necessidade de melhor administração na esfera pública e na vinculação dos servidores públicos a fazer boas escolhas, ou seja, buscar por força da lei tomar as decisões menos onerosas para os cofres públicos e a mais vantajosas para a sociedade, o que pode ser *grosso modo* chamado de atingir o melhor custo-benefício.

Postos os princípios da Administração Pública, algo que deve ser citado também são as consequências no caso de eles não serem cumpridos. Em decorrência desses

princípios, qualquer ato administrativo, ou sua omissão, deve ser justificado de acordo com o princípio dos motivos determinantes de forma a assegurar sempre que possível a melhor decisão para o interesse público:

De acordo com esta teoria, os motivos que determinaram a vontade do agente, isto é, os fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato. Sendo assim, a invocação de “motivos de fato” falsos, inexistentes ou incorretamente qualificados vicia o ato mesmo quando, conforme já se disse, a lei não haja estabelecido, antecipadamente, os motivos que ensejariam a prática do ato. Uma vez enunciados pelo agente os motivos em que calçou, ainda quando a lei não haja expressamente imposto a obrigação de enuncia-los, o ato só será válido se estes realmente ocorreram e o justificavam (MELLO, 2005, p. 376).

Soma-se, à estrita observância da Lei e à indispensabilidade da justificativa dos atos, a responsabilização do servidor público. No caso da responsabilização civil, segundo o artigo 121 da Lei Federal n. 8.112/90, que institui o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, “O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições”. Em sua continuidade, no artigo seguinte, há a explicitação de como pode advir essa responsabilização: e “A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros”.

Portanto, mesmo sem o cometimento de um crime é possível que um agente seja responsabilizado civilmente por seu ato, bem como sofra as punições previstas no Regime Disciplinar do servidor, constante na mesma lei. Por esse documento, é dever do servidor, entre outros, “exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo”⁶, bem como a ele seria proibido “proceder de forma desidiosa”⁷, caracterizada como o desleixo com suas funções, ao não cumprir ambas ou quaisquer outras normas contidas na Lei, poderão ser aplicadas ao servidor as penalidades de: advertência; suspensão; demissão; cassação de aposentadoria ou disponibilidade; destituição de cargo em comissão; e destituição de função comissionada⁸.

4 A tal da eficiência e suas aplicações na Comunicação Pública

Na iniciativa privada, pela ditadura do lucro, da concorrência e do mercado, a eficiência acaba por ser algo primordial para o sucesso ou até mesmo a sobrevivência de empresas. A melhor combinação entre o melhor produto, a melhor promoção, a melhor

⁶ Artigo 116, inciso III, da Lei n. 8.112/90.

⁷ Artigo 117, inciso XV, da Lei n. 8.112/90.

⁸ Artigo 127, inciso XV, da Lei n. 8.112/90.

localização, o melhor preço – conhecida como os 4 P's do marketing (KOTLER, 1988, p. 97). – determinarão o espaço da empresa no mercado.

Além disso, para uma empresa sobreviver, seus processos internos e externos precisam ter eficiência e eficácia adequadas, de preferência superiores a de seus concorrentes, principalmente quando participam de mercados que não comportam o crescimento simultâneo das empresas existentes em seu ramo. Nesse âmbito, o documento que orienta o conjunto de processos gerenciais denomina-se planejamento estratégico: “O planejamento estratégico é definido como o processo gerencial de desenvolver e manter uma adequação razoável entre os objetivos e recursos da empresa e as mudanças e oportunidades de mercado” (KOTLER, 1992, p.63). Trata-se do registro norteador da política de negócios e produtos da empresa para obter lucro e crescimento adequados.

Na iniciativa pública, por outro lado, a sobrevivência das instituições é inercial e ditada por meio de lei, não estando atrelada a bons resultados ou a necessidade de lucro. Consequentemente, por muitas vezes diz-se, justa ou injustamente, que a iniciativa pública é menos eficiente que a privada. A falta de competitividade é intrínseca à coisa pública e, por isso, seus processos gerenciais hão de ser a cada dia aperfeiçoados de forma a prestar melhor serviço ao seu consumidor final: o cidadão.

Por isso, o planejamento estratégico – com a finalidade de aprimorar a gestão pública – tem sido instrumento também presente nas instituições públicas. Inclusive no caso concreto desse estudo, além do próprio Senado Federal possuí-lo, seu órgão de Comunicação Social, a SECS – Secretaria Especial de Comunicação Social também o possui⁹.

Complementando os últimos dois parágrafos, Kotler (2008, p. 18) diz: “Crescemos convivendo com a eficiência das empresas do setor privado e queremos um desempenho comparável nas agências públicas”. Para que essa realidade seja possível, segundo o autor, muitos executivos públicos estariam “voltando à escola”, participando de seminários da área financeira, marketing, compras, liderança, criação de negócios, estratégia e operações. A partir desse novo paradigma, ele ainda enumera diversos princípios da iniciativa privada que vêm sendo introduzidos no governo:

Administração de qualidade total; estratégica dirigida para o cliente; equipes autogerenciáveis; organizações com poucos níveis hierárquicos; liderança visionária; reengenharia; medição e avaliação de desempenho; sistemas de incentivo e recompensa por desempenho; análise de

⁹ O documento pode ser acessado no endereço eletrônico:

<<http://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/fundamentos-e-diretrizes/diretrizes/plano-estrategico>>.

custo/benefício e custo/eficácia; terceirização; serviços e informações governamentais online; organizações que aprendem (learning organizations); produção enxuta. (KOTLER, 2008, p.20).

Conforme pode-se perceber, a maioria dos institutos possui ligação direta ao anteriormente referido “princípio da eficiência” e, ainda segundo o autor, não obstante as diferenças entre os setores público e privado, essas “não poderiam ser usadas como desculpas para ineficiência, ineficácia ou desperdício” (KOTLER, 2008, p. 21).

Pode-se dizer num senso comum que o Brasil é um país com grandes exemplos de instituições e agentes públicos que promovem o mau uso dos recursos públicos. Assim sendo, torna-se habitual críticas como as de Juarez Freitas:

“É que nosso País insiste em praticar, em todas as searas, desperdícios ignominiosos de recursos escassos. Não raro, prioridades não são cumpridas. Outras tantas vezes, pontes restam inconclusas, enquanto se principiam outras questionáveis. Traçados de estradas são feitos e desacordo com técnicas básicas de engenharia. Mais adiante, escolas são abandonadas e, ao lado, inauguram-se novas. Hospitais são sucateados, mas se iniciam outros, que acabam por não serem concluídos” (FREITAS, 1997, p. 86).

Como os exemplos citados, a comunicação também é capaz de produzir a mesmíssima realidade de dispêndios aviltantes de recursos exíguos para serviços ou resultados insignificantes. Emissoras de rádio e de TV que não possuem – ou não se preocupam em medir – audiência, produções publicitárias ineficazes e de alcance baixíssimo, aquisição de equipamentos do estilo “elefante branco”, concursos públicos e contratações de empresas acima dos valores praticados no mercado, entre outras afrontas a este princípio.

E não se trata aqui de propor a extinção de serviços, mas sua adequação ao princípio da eficiência. Por exemplo, toda a parte nacional da renomada rede britânica BBC custou 4,5 milhões de libras esterlinas aos cofres públicos em 2013¹⁰ (equivalente a 17,6 milhões de reais à época). No mesmo ano, a brasileira EBC teve orçamento de 544 milhões de reais¹¹. Sem contar que o veículo inglês possui mais de uma dezena de canais televisivos, incluindo a parte que realiza a cobertura de seu parlamento. Percebe-se então alguma inconsistência, seja na arrecadação de recursos, que no caso da BBC conta com grande parte advinda da iniciativa privada, seja em seu dispêndio.

¹⁰ Disponível em: <<http://downloads.bbc.co.uk/annualreport/pdf/2012-13/bbc-full-financial-statements-2012-13.pdf>>. Acesso em 13 de jul. de 2016.

¹¹ Conforme matéria disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/ebc-luta-por-recursos-publicos-que-garantam-autonomia-financeira-6777.html>>. Acesso em 13 de jul. de 2016.

No caso das redes sociais, mesmo vislumbrando o primeiro escalão federal, essa discrepância se torna clara ao comparar o próprio Senado Federal ao STF – Supremo Tribunal Federal. Coloquemos as redes sociais mais prevalentes no setor público. Enquanto o STF possui 1,22 milhão de seguidores no Twitter, o Senado possui menos de um terço disso (367 mil). Por outro lado, no Facebook, o Senado possui 1,8 milhão de seguidores e o STF sequer possui conta na rede. Então, conforme apresentado, a plataforma de rede social de maior alcance no Brasil é ignorada pelo órgão. Qual seria a motivação?

Considerando os baixos recursos necessários e, além disso, que o orçamento do STF em comunicação possui mais de oito dígitos anualmente, qual o sentido de fazer altos gastos de Comunicação Social num veículo caro – a TV Justiça – e obstar-se de estar presente na maior das redes sociais? Soma-se a isso o fato de o número de seguidores do próprio Twitter do órgão dar uma mensagem claríssima a seus administradores: o internauta tem, sim, interesse no que é feito pelo STF.

Bom ressaltar ainda que não somente os recursos financeiros diretos estão subordinados ao princípio da eficiência, mas também os recursos humanos, as escolhas realizadas e até mesmo as leis e regulamentações feitas.

Por tudo isso, torna-se conveniente frisar que tal princípio constitucional está a vetar, expressamente, todo e qualquer desperdício dos recursos públicos ou escolhas que não possam ser catalogadas como verdadeiramente comprometidas com a busca da otimização ou do melhor para o interesse público. (FREITAS, 1997, p. 86)

Portanto, ao considerar os aspectos apresentados quanto ao advento das redes sociais na vida cotidiana do cidadão brasileiro – bem como sua natureza muito mais horizontalizada, permissionária e interativa –, seria incontroverso que essa forma de comunicação é extremamente adequada à fluidez da mensagem pública, entre outros, por apresentar-se de forma direta, isto é, sem a interferência editorial dos veículos de comunicação privados. Pode ser considerada, observando os ditames de Juarez de Freitas, uma boa escolha – e com baixo gasto de recursos públicos.

Já quanto à obrigatoriedade de os órgãos públicos aderirem a esse tipo de comunicação – analisando-se sob a ótica dos princípios da legalidade, publicidade e eficiência –, o tema pode ser, em casos concretos, controverso, principalmente quando os recursos são escassos o suficiente para não possibilitar nenhuma ação de comunicação ou nos casos em que o receptor da mensagem não possui acesso à internet. No entanto, de maneira geral, somando-se ainda a gama de possibilidades ligadas ao direito constitucional

à informação – informar, informar-se e ser informado –, as redes sociais online claramente tornam-se poderosos aparatos para o bom cumprimento de seus objetivos .

Considerando então a teoria dos motivos determinantes, caso o administrador público tenha qualquer impedimento à criação de perfis em redes sociais, deve justificá-lo. Caso não o tenha, a disseminação de mensagens de interesse público com qualidade e transparência não são somente uma tendência, mas uma obrigação legal do Poder Público para o cidadão.

E, para além da típica comunicação vertical previamente praticada e da aplicação do princípio da publicidade, as redes sociais são essenciais para atingir o interesse público de outra forma, empoderando o cidadão ao lhe dar o direito **de informar** e dando ao próprio Estado ferramenta para a eficácia comunicativa do parágrafo único do artigo primeiro da Constituição: “**Todo o poder emana do povo**”. Ao criar um espaço de comunicação horizontal e um espaço para o debate da coisa pública, cria uma nova rede de contatos a todos os indivíduos ali presentes: “Quanto mais contatos um indivíduo tem, e quanto mais eles estão afastados entre si, maior o poder de uma pessoa.” (MARTINO, 2014, p. 73) – espaço esse capaz de satisfazer os requisitos para caracterizar o que o sociólogo francês Mercklé denomina “comunicação interpessoal de massa” (*apud* MARTINO, 2014, p. 74).

5 A aplicação do princípio da eficiência – questionamentos ao caso do Senado Federal no Facebook

Quanto ao uso do Facebook do Senado Federal, pode-se colocá-lo, pelo menos comparativamente, como caso de bom uso de redes sociais por órgãos públicos. Conforme citado anteriormente, possui o maior engajamento dentre as páginas governamentais brasileiras, está entre os cinco maiores na quantidade de seguidores e teve mais de 1,38 bilhão de impressões em 2015. Quais seriam, então, os motivos de seu sucesso? O sucesso é sinônimo de eficiência? Quais dados poderiam atestar que a página realmente é eficiente e atende ao interesse público?

Primeiramente cabe questionar quais seriam os objetivos da atuação do órgão nas redes sociais. Tendo em vista a ausência de um planejamento estratégico específico para as redes sociais, utilizar-se-á o planejamento da SECS. Sua missão é “contribuir para o exercício pleno da cidadania por meio de uma comunicação inovadora, interativa, democrática e transparente do Senado e do Congresso Nacional com a sociedade”. Além disso, são objetivos do órgão para o público externo: “alcançar o maior número possíveis de cidadãos”, “ampliar o conhecimento da sociedade sobre o papel do Senado”, “ampliar o

diálogo entre o Senado e a sociedade”, “garantir informação didática, clara e isenta à sociedade sobre o Senado e o Congresso Nacional”, entre outros.

Para o cumprimento dos dois primeiros objetivos apresentados, o principal fator é o interesse das mensagens publicadas pelo Senado por seus leitores. E nesse sentido, a página vai além: cria conteúdos que as pessoas não somente possuem interesse de ver, mas também de **compartilhar**. Foram 6,4 milhões de compartilhamentos nas 1.747 mensagens postadas, média de mais de 3,6 mil por postagem. E esse é um dos grandes fatores de engajamento da página: “The ability to build word-to-mouth endorsements from your friends into personalized advertising units is more powerful than any form of linear advertising ever created, and it’s currently possible using Facebook’s ad unit.”¹² (KERPEN, 2011, p. 176) – ou seja, a eficiência da comunicação ultrapassa fronteiras quando pessoas, que não a própria instituição, replicam a mensagem endossando sua importância.

A mesma rede possibilita diálogo direto entre instituição e usuário. Em 2015, o Senado Federal fez isso principalmente respondendo a mensagens privadas e em poucos casos fazendo esclarecimentos públicos. Esse papel cumpre bem o terceiro dos objetivos – melhorar o diálogo entre Senado e sociedade. Por outro lado, por ser uma instituição estritamente política, muitos dos questionamentos recebem apenas respostas básicas, pois a gama de serviços prestados pelo órgão é limitada, somando-se a isso o fato de a competência por suscitar dúvidas na instituição ser da Ouvidoria e esta não possuir uma atuação integrada à Comunicação Social, a exemplo do que ocorre em outras instituições que podem se dizer mais avançadas nesse sentido.

Quanto ao último dos objetivos destacados, a página busca traduzir a linguagem legislativa ao cidadão, muitas vezes inclusive facilitando-a por meio de infográficos ou vídeos educativos. Por outro lado, não foi realizada pesquisa ou colhido dado que comprovasse que de fato a mensagem é sempre bem compreendida pelos receptores, mesma condição ocorrida no tópico anterior: apesar de o órgão buscar responder 100% dos questionamentos, não há pesquisa que demonstre que esse diálogo seja satisfatório.

Percebe-se, portanto, que a única métrica a atestar a eficiência na mensagem enviada pelo cidadão são os números obtidos postagem a postagem, mas não há uma análise – que extrapole o mero empirismo – quanto a públicos-alvo, formatos, periodicidade e outros fatores que influem na eficácia da página. Isso quer dizer que a página não é

¹² A capacidade de se construir endossos boca aboca de amigos em peças publicitárias personalizadas é mais poderosa do que qualquer forma de publicidade linear já criada, e é atualmente possível usando anúncios do Facebook [tradução do autor].

eficiente? Não. Mas por outro lado não há silogismo suficiente – fora a superioridade patente perante outros “concorrentes” – para se dizer que sim ou que não. Somando-se a isso a teoria dos princípios determinantes, a administração teria a obrigação de justificar o porquê de ter se iniciado e continuar sendo mantido um trabalho dessa forma.

Essa justificativa poderia se iniciar pelos próprios números obtidos pela página. Então, novamente, algumas perguntas devem ser feitas. Primeiramente, com qual tipo de conteúdo o usuário se identifica? Na página, 33% dos posts feitos correspondem a matérias jornalísticas, que obtiveram 32% das impressões totais. Quanto aos temas frios, ligados a leis que já existem, campanhas e mensagens institucionais ou reflexivas, foram 67% dos posts com 68% das impressões totais. Percebe-se que não há grande diferença entre as postagens por esse ponto de vista. Por outro lado, as 100 melhores publicações (6% do total) foram responsáveis por 48% do alcance da página, enquanto as outras 1.646 (94%) foram responsáveis por 52% do alcance. Percebe-se, portanto, a disparidade entre o interesse nas mensagens publicadas.

O que essas 100 mensagens possuem de especial que as outras não têm? Por que não otimizar esse tipo de mensagem e diminuir o máximo possível aquelas em que o usuário não possui interesse? Isso é especialmente importante já que as mensagens recebidas pelos usuários em sua *timeline* são escolhidas por meio do algoritmo conhecido como *edgerank* no qual, baixo engajamento significa baixo alcance. *Grosso modo*, o resultado do número de interações dividido pelo número de posts, novamente dividido pelo número de fãs, gera um número que define o alcance da página¹³; logo, quanto maior o número de *posts* sem engajamento, menor o resultado dessa conta e, conseqüentemente, menor o alcance da página como um todo, incluindo dos posts que poderiam ser melhores sucedidos, mas acabam prejudicados. Resumindo, o algoritmo é cruel com a página, como um todo, que produz conteúdo de baixa interação.

Outro ponto importante, no mesmo sentido, seria a quantidade e os horários de postagens feitas pelo órgão. Quanto aos horários, não se demonstrou nenhuma alteração significativa entre dias da semana ou horários. Quanto ao número de publicações, em 2015, o alcance médio diário da página do Senado foi de 2,2 milhões de pessoas. Entretanto, nos 18 dias em que foi postado conteúdo sete vezes, o alcance foi para 3,4 milhões contra 1,7 milhão nos 163 dias em que foram feitos quatro posts. Quando foram feitos entre um e quatro posts ou mais de sete, o resultado ficou abaixo da média. Num sofisma, poder-se-ia

¹³ Disponível em: <<https://cdn.socialbakers.com/www/archive/storage/www/edgerank.pdf>> (p. 4). Acesso em 13 de jul.de 2016.

afirmar que a quantidade ideal de posts seriam sete, mas a questão a ser somada a isso seria: o Senado Federal possui conteúdo suficiente para fazer sete posts de bom alcance por dia?

E quanto ao conteúdo, cabem outras perguntas: qual tipo de conteúdo o Senado Federal deve passar? Por que há conteúdos que extrapolam a função precípua do órgão? Isso deve se manter? Em seus veículos, a Casa tem por praxe exorbitar sua função legislativa. Na Rádio Senado, toca música popular boa parte da programação. Na TV, há programas históricos, culturais, documentários e de entrevista. E no Facebook não é diferente: sob a justificativa de atrair maior público e de prover cidadania, 41% do conteúdo não diz respeito diretamente ao Senado.

Isso poderia fazer parte também, mesmo que pudesse ser controversa do ponto de vista do interesse público, de outro objetivo do planejamento estratégico do Senado Federal "contribuir para a valorização da imagem do Senado". E principalmente nesses pontos – quando não está se exercendo uma função típica – não se pode deixar de justificar a ação e mensurar o retorno disso. Muitas vezes, números como alcance, audiência, impressões, tidos somente como pontos de verificação (*checkpoints*), mascaram dados reais, como custo (*output*) e retorno (*outcome*) e o que se deve verificar no fim das contas é o *ROI* (*return over investment*) da ação (YOUNG, 2010, p. 51). E aqui reside um dos grandes problemas da comunicação na iniciativa pública: na maioria das vezes as técnicas que atestam eficiência, retorno, custos, resultados são tidas como tabu, culminando numa comunicação ineficiente ou, pelo menos, que não pode ter sua eficiência atestada.

A eficiência funcional é, pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do exercente do cargo ou da função como a perfeição do trabalho e sua adequação técnica aos fins visados pela Administração, para o quê se avaliam os resultados, confrontam-se os desempenhos e se aperfeiçoa o pessoal através de seleção e treinamento. Assim, a verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativo e qualitativo do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração. Tal controle desenvolve-se, portanto, na tríplice linha administrativa, econômica e técnica (MEIRELLES, 1998, p. 93).

E, por último, para se formar um planejamento estratégico, dezenas de outras perguntas de cunho comunicativo e gerencial poderiam ser feitas. Qual equipe se tem e qual a necessária? Quais suas competências e quais deveriam ter? Como produzir conteúdo mais atrativo? Qual o custo total das ações de comunicação e quais os retornos em comunicação e para a sociedade? Etc, etc, etc...

Enquanto não se buscarem respostas a todas essas perguntas e harmonização entre os fatores existentes, a comunicação pode ser só mais um caso desses típicos trazidos a

público pela própria comunicação: seja uma ponte que leva nada a lugar nenhum, um hospital sem médicos ou um estádio bilionário e sem público.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito Administrativo descomplicado**. 16 ed. São Paulo: Método, 2008.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo, Paz e Terra, 2005.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e seus princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 1997.

KERPEN, Dave. **Likeable social media**. McGrawHill, 2011.

KOTLER, Philip. **Administração de marketing: análise, planejamento, implementação e controle**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1992.

KOTLER, Philip. **Administração de marketing: análise, planejamento, implementação e controle**. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 1998.

KOTLER, Philip e LEE, Nancy. **Marketing no Setor Público**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 16 ed.. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARCONDES FILHO, Ciro. **Para entender a comunicação: Contatos antecipados com a nova teoria**. São Paulo: Paulus, 2008.

MARTINO, Luís Mauro Sá. **Teoria das Mídias Digitais: linguagens, ambientes, redes**. Petrópolis: Vozes, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 5 ed. São Paulo: RT, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20ª edição revisada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Os Direitos, Deveres e Poderes do Administrador Público**. Revista de Direito da Procuradoria Geral, p. 179-204, 1957.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

YOUNG, Anthony. **Brand Media Strategy: integrated communications planning in the digital era**. Springer, 2010.