

Desafios da comunicação pública no Recôncavo da Bahia: estudo de caso do município de Amargosa¹

Rafael Lopes²

Hérica Lene³

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)

RESUMO

A área de comunicação pública figura como uma das possibilidades de atuação em assessoria de comunicação. O campo vem ganhando escopo com estudos que têm como referência à obra *La comunicacion publique* (1995), do francês Pierre Zémor, traduzida por Elizabeth Brandão (2012). Está amparado no conceito de esfera pública do filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas (1962) e na ideia de que se refere à ampla rede de diálogos formais, informais, expressivos e solidários que ocorrem na esfera pública (que engloba Estado, governo e sociedade). Este artigo traz os resultados de um estudo de caso, realizado nos anos de 2019 e 2020, que teve como objetivo investigar os desafios e possibilidades de comunicação pública no Recôncavo da Bahia. Os procedimentos metodológicos foram: entrevistas com a equipe e coleta e análise dos conteúdos/narrativas das mensagens e canais produzidos pela Diretoria de Comunicação da Prefeitura de Amargosa.

Palavras-chave: Comunicação; Comunicação pública; Assessoria de comunicação; Cidadania; Internet.

Introdução

Uma das possibilidades de atuação em assessoria de comunicação – a área de comunicação pública (CP)⁴ – vem emergindo como um campo teórico que aos poucos vai ganhando envergadura com abordagens acadêmicas que têm como alicerce principalmente a obra de referência do teórico francês Pierre Zémor, utilizada com frequência pelos estudiosos do campo no Brasil: *La comunicacion publique* (1995), traduzida por Elizabeth Brandão (2012).⁵

No Brasil, o uso do conceito é recente, conforme registram Brandão (2012) e Ana Flávia Marx (2018).⁶ Está amparado principalmente em abordagens de pesquisadores europeus e,

¹ Trabalho apresentado no GP Relações Públicas e Comunicação Organizacional do 45º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – UFPB – 5 a 9/9/2022.

² Jornalista e mestre em Comunicação pela UFRB, especialista em Comunicação Organizacional com ênfase em Assessoria de Imprensa pela Faculdade 2 de Julho. Integra o grupo de pesquisa COMUNIME - Comunicação, Identidades e Memória. Autor da dissertação, defendida em 2020, cujo título é o mesmo deste artigo que sintetiza seus resultados. E-mail: raufis@gmail.com.

³ Jornalista pela UFES, doutora e pós-doutora em Comunicação e Cultura pela UFRJ, mestre em Comunicação pela UFF, especialista em Estratégias em Comunicação Organizacional pela Faculdade Cândido Mendes de Vitória, é profa. de Comunicação da UFRB e coordenadora do COMUNIME. Foi orientadora de Rafael Lopes. E-mail: hericalene@ufrb.edu.br.

⁴ Utilizaremos neste artigo a sigla CP quando nos referirmos ao conceito de Comunicação Pública.

⁵ Segundo Zémor (1995), a CP se define pela legitimidade do interesse geral: acompanha, portanto, a aplicação das normas e regras, o desenvolvimento de procedimentos, enfim, a tomada de decisão pública.

⁶ Os primeiros indícios de que a CP chegaria na prática no Brasil apareceram no final dos anos 1980 e início dos 1990 e foram ganhando força com a redemocratização do país e a consolidação das instituições de Estado democrático de direito. Dois marcos importantes: o fim do governo militar em 1985 e a Constituição de 1988 (LAGE, 2010; BRANDÃO, 2012).

consequentemente, na ideia de esfera pública do filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas. A ideia de que a CP se refere à ampla rede de diálogos formais, informais, expressivos e solidários que ocorrem na esfera pública (que engloba Estado, governo e sociedade) é muito utilizada por diversos autores do tema. Constitui-se como uma comunicação pensada para o atendimento de demandas coletivas e, principalmente, de participação e de trocas efetivas dos cidadãos que figuram como parte integrante fundamental na sociedade.

Este artigo traz os resultados de um estudo de caso⁷ que teve o propósito de investigar a CP no Recôncavo da Bahia⁸, a partir da experiência na esfera pública municipal de Amargosa, cidade a 269 Km de Salvador, com população de 37.241 habitantes (IBGE). Amargosa conta com uma Diretoria de Comunicação (Dicom) e uma equipe multidisciplinar de profissionais da área de comunicação. O objetivo principal da pesquisa qualitativa foi analisar o exercício da comunicação na administração pública, observando possibilidades e desafios da CP nesta cidade. Os objetivos específicos foram: identificar instrumentos comunicacionais utilizados pela prefeitura para se relacionar com seu público e as estratégias adotadas ou não pelo governo a fim de estabelecer laços com os munícipes e de forma a torná-los protagonistas da comunicação em um processo de cumprimento da cidadania e acompanhamento/participação de tomadas de decisão.

A pesquisa, realizada nos anos de 2019 e 2020, teve como questões: como e por que a Dicom da prefeitura de Amargosa desenvolve suas práticas de forma a considerá-las CP, de acordo com a bibliografia de referência da área? O interesse público é pautado nos conteúdos desenvolvidos? O que se pretende alcançar com a comunicação realizada? O que o setor de comunicação da prefeitura comunica? Interessa a quem??

Partimos do pressuposto de que a CP no Recôncavo da Bahia enfrenta desafios para atingir sua eficácia, pois os conteúdos são produzidos mas as equipes de comunicação não têm necessariamente instrumentos para aferir como estão sendo recebidos e ressignificados pelos seus públicos. Após pesquisa bibliográfica sobre CP, comunicação organizacional e sobre o contexto da comunicação contemporânea (em rede), os procedimentos metodológicos foram:

⁷ Trata-se da melhor estratégia quando se quer responder as questões “como” e “por que” sobre um assunto específico a partir de pesquisas qualitativas e que busca entender fenômenos sociais complexos (YIN, 2001).

⁸ O Território do Recôncavo é composto pelos municípios de Cabaceiras do Paraguaçu, Cachoeira, Castro Alves, Conceição do Almeida, Cruz das Almas, Dom Macedo Costa, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muniz Ferreira, Muritiba, Nazaré, Salinas da Margarida, Santo Amaro, Santo Antônio de Jesus, São Felipe, São Félix, Sapeaçu, Saubara, Varzedo (TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE/SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DO GOVERNO DA BAHIA).

realização de entrevistas com a equipe da Dicom e coleta e análise dos conteúdos/narrativas³ das mensagens e canais produzidos.⁹

A avaliação feita foi das possibilidades e aplicabilidades da CP, com base nos instrumentos de comunicação escolhidos para a análise – sendo avaliada então a materialização ou não da CP manifestada nas práticas da prefeitura na relação com a população amargosense. Foi realizada entrevista em profundidade, em agosto de 2019, com duas colaboradoras da Dicom: a diretora de comunicação e relações-públicas Gabriela Andrade (formada pela Uneb), e a jornalista e social mídia, Ilze Isabel (graduada pela UFRB).¹⁰

Nos orientamos pela metodologia utilizada por Jorge Duarte (2007), que entende a CP na perspectiva do direito à informação e trabalha a informação em 7 categorias: a) institucionais; b) de gestão; c) de utilidade pública; d) de interesse privado; e) mercadológicos; f) de prestação de contas; e g) dados públicos. Essa categorização foi usada para avaliação dos conteúdos/narrativas do *corpus* empírico: postagens de 2 perfis do *Facebook* (perfis oficial geral e o do São João – este último tem o objetivo de alcançar os munícipes e os foliões juninos que visitam a cidade no período festivo); site institucional da prefeitura; um aplicativo para dispositivos móveis intitulado *Amargosa Digital*; e 12 microprogramas de rádio desenvolvidos pela Dicom e veiculados em uma emissora de rádio local. A análise qualitativa foi feita com o seguinte recorte temporal nos 2 perfis no *Facebook*: uma semana de cada mês de 2019 no perfil institucional e do mês de junho no perfil do São João. Também foi incluída no *corpus* a campanha publicitária *Amargosa TOP*.¹¹

O referencial teórico do estudo de caso foi composto por: Jürgen Habermas (1962) e Antonio Gramsci em suas concepções de Estado; Pierre Zémor (1995), Maria Helena Weber (2017), Elizabeth Pazito Brandão (2012), Jorge Duarte (2012), Heloíza Matos (2012), Ana Flávia Max (2019) e Guilherme Lage (2010) sobre CP; e de autores referência na área de comunicação organizacional, como Margarida Kunsch (2016) e Wilson Bueno (2007), Gaudêncio Torquato (2002). Sobre o contexto contemporâneo da comunicação recorreremos a John B. Thompson

⁹ Estava prevista a realização de uma atividade de grupo focal com 2 organizações da sociedade civil (uma cooperativa e uma associação de moradores), mas não foi realizada em função da pandemia do novo coronavírus em 2020.

¹⁰ A Dicom atuava, na época da pesquisa, com 4 colaboradores contratados como cargo de confiança do prefeito: além da RP e da jornalista, o fotógrafo, Edson Andrade; e o designer, Ricardo Leone Moraes – este último atua em *home office* atendendo a prefeitura. E uma agência de publicidade licitada pelo município realiza produção gráfica e audiovisual para a prefeitura e fica situada em Salvador.

¹¹ A análise das redes sociais, site e programa de rádio refere-se ao ano de 2019. Já a campanha publicitária e o app *Amargosa Digital* foram avaliados em 2020.

(2002), Ignácio Ramonet (2003), Wilson Gomes (2004), Pierre Lévy (2004) e Raquel Recuero (2014), Luís Mauro Sá Martino (2014).

1. Possibilidades e práticas de comunicação pública em Amargosa

Esta seção traz os resumos das análises acerca do material produzido pela Dicom de Amargosa, começando pelo site www.amargosa.ba.gov.br, importante canal da prefeitura com os amargosenses. Ele apresenta itens essenciais: no menu, há notícias, serviços, diário oficial, transparência, ouvidoria, entre outros espaços que proporcionam conhecimento das ações do governo por parte da população, com informação de caráter público, de interesse coletivo. Receitas e despesas, licitações, contratos e aditivos, Lei de Responsabilidade Fiscal, relatórios, decretos e portarias, resoluções, leis, estrutura organizacional, folha salarial, transferências constitucionais, contracheque, protocolo digital, nota fiscal eletrônica e estatuto dos servidores. O site é um exemplo de canal de comunicação que busca transparência com a exposição de dados públicos e informações comuns a todos. Diversos conteúdos são publicados sempre dizendo respeito aos atos da gestão ou a iniciativas que beneficiam a sociedade como um todo, além de veicular documentos para o entendimento da aplicabilidade de recursos públicos.

Do mesmo modo exerce importante função o aplicativo *Amargosa Digital*. Com a popularização e expansão do acesso a dispositivos móveis, a Dicom investiu no APP que reúne informação, documentos e recursos de utilidade pública para usuários. Por meio dele, qualquer cidadão pode ter acesso a informações como o valor empenhado em cada obra do governo, bem como as empresas licitadas para a execução, além de ter acesso a itens pertinentes como leis, tributos, portal do servidor, e alguns itens que também constam no site da prefeitura. Só que no APP o conteúdo é posto de forma dinâmica e fluida, própria para *smartphones* e para auxiliar em demandas corriqueiras.

Mas, da mesma forma que o site, o APP não propõe uma interatividade e participação das pessoas na política e na vida em sociedade, de forma mais ampla. Ele agrupa, no entanto, itens essenciais para consultas rápidas a dados e documentos, além de também expor notícias relacionadas ao governo e ao povo. Do ponto de vista do acesso à informação, a prefeitura cumpre o seu papel de exibir seus investimentos e atividades desenvolvidas no cotidiano.

Todavia, se o controle social é configurado como uma forma de participação do cidadão na gestão pública por meio de fiscalização e controle da administração pública (CGU, 2011, p.

22), é possível afirmar então que tanto o site quanto o APP emergem como bases para a CP materializada de forma ampla no que tange à participação da comunidade.

O APP pode ser baixado facilmente no celular ou tablet, tem linguagem acessível e é gratuito. Por meio dele, municípios podem solicitar serviços de iluminação pública, pavimentação, abastecimento de água, limpeza pública, dentre outros, sem sair de casa. Com a iniciativa, o governo municipal consegue inserir a população como protagonista, ao menos aqueles que já estão familiarizados com *smatrphones* e APPs, e dar a oportunidade de os cidadãos terem um canal aberto com a gestão. No caso de quem acessa APPs com facilidade, esse canal é uma forma prática, rápida e econômica para que a pessoa evite meandros burocráticos que a máquina pública em muitos casos requer.

1.1 O *Facebook* como estratégia de comunicação pública

Com instrumentos de comunicação disponíveis em multiplataformas na internet é possível o cidadão se inserir na vida do município e, ao invés de apenas ser um receptor de informações, atuar como emissor, em um processo de participação e engajamento com a máquina pública.

Tomando como base as categorias exploradas por Duarte (2007), foram analisadas 91 publicações do perfil do *Facebook* da prefeitura: entre janeiro e dezembro de 2019, sendo escolhida uma semana de cada mês, de modo aleatório. A análise mostrou que ainda há muito o que fazer para se alcançar a CP em sua plenitude. Em 12 meses analisados, apenas em janeiro houve resposta e interação do governo com os amargosenses no perfil– isso em 2 postagens na semana utilizada para triagem. Os demais meses têm apenas publicações com legenda, mas sem respostas dos comentários, seja para tirar dúvida, agradecer a um elogio ou mesmo para complementar uma informação.

Assim, percebe-se a falta de comprometimento com a participação dos cidadãos locais no processo democrático mediado pela rede social. Há vários outros *posts* realizados em meses distintos em que há perguntas feitas pelos internautas, mas sem resposta oficial do governo local. Algumas questões versam, por exemplo, sobre necessidades da população com relação a serviços de saúde (pauta que na maioria dos casos requer uma atenção maior dada a urgência pela prestação dos serviços e/ou encaminhamento para tal). A abstenção de um posicionamento/esclarecimento pode figurar, de modo geral, como desleixo com a situação reivindicada e/ou colocada para a gestão, o que pode contribuir para a redução da confiança do povo com o governo. Este, por sua vez, pode até dar um retorno àqueles internautas (ao menos

a parte destes) por meio do envio de uma mensagem particular sem “render assunto” na rede. Contudo, a falta de exposição além de gerar uma sensação de descrédito com a gestão também emerge como uma ameaça à imagem institucional da prefeitura e do governo em si.

Ao passo em que oportunidades de reconstruir uma imagem positiva alicerçada nas ações e projetos públicos para a sociedade amargosense não são aproveitadas, surgem riscos de proliferação de informações negativas e prejudiciais à gestão. Ao mesmo tempo, a participação efetiva dos cidadãos nas questões que dizem respeito ao coletivo, à sociedade como um todo, é comprometida dada a falta de retornos que podem acabar lesando o relacionamento do governo municipal com a população.

A falta de *feedback* é uma questão recorrente na Dicom e a diretora disse que entende a necessidade deste – tanto que mobilizou a contratação da jornalista que integra a equipe de assessoria e assumiu a pasta de mídias sociais. Porém, mesmo com pessoal direcionado para tal função, as lacunas não podem ser sanadas por completo e, como a própria diretora afirma, não se consegue responder às questões demandadas na rede social em sua totalidade.

No mês de agosto, em uma publicação referente à cessão de espaço para funcionamento de cursos do Senac em Amargosa, cujo local trata-se de um edifício histórico, apareceu um questionamento de um internauta que sugeriu que a fachada do espaço seja preservada a fim de garantir a manutenção de questões identitárias e do patrimônio. Nesse caso, ao invés de o governo municipal mesmo responder – por intermédio da própria página oficial – quem respondeu foi o prefeito Júlio Pinheiro (PT), por meio de seu perfil pessoal. O fato chama a atenção por esbarrar na retórica da CP que, em muitos casos, é confundida com uma promoção pessoal direcionando os processos comunicacionais para a política e para questões de articulação com vistas à manutenção do poder ao invés de priorizar o povo na centralidade dos processos de comunicação.

A quantidade de reações e compartilhamentos também são um fator de métrica no que tange ao engajamento e participação da população na comunicação no *Facebook*. Nas postagens analisadas, apenas um *post* não teve compartilhamento dos internautas. Porém, quando o assunto é “comentários e expressão da opinião/participação”, cerca de 36% (33 *posts*) não tiveram comentários dos internautas, deixando evidente um déficit de participação dos amargosenses nos assuntos de interesse coletivo. Acredita-se que mecanismos de participação podem ser criados para mudar o cenário e trazer a população mais para perto do governo, do

representante no processo democrático e assim integrá-la às tomadas de decisões e assuntos inerentes à vida pública de Amargosa.

A utilização de personagens pode, por exemplo, homenagear algum munícipe que tenha alguma ligação com a região beneficiada podendo ampliar o relacionamento com o público *online*, fidelizá-lo e deixá-lo a par dos processos sociais, das demandas e questões que dizem respeito àquela comunidade.

Das 91 publicações identificadas, 39 correspondem à categoria institucional, enquanto 38 foram de utilidade pública, 10 de gestão, seguidos por 2 de prestação de contas e 2 de âmbito mercadológico. Observa-se que, embora o governo aposte com frequência na esfera institucional a fim de reforçar uma imagem da prefeitura perante a sociedade civil, também tem como compromisso a categoria de utilidade pública com a divulgação de serviços, eventos e dados de interesse público. Contudo, as categorias de gestão, prestação de contas e mercadológico seguem com expressividade menor no período analisado.

Os 10 posts referentes à gestão evidenciam a necessidade de externar mais processos de tomadas de decisão e/ou reforçar essa comunicação que porventura pode já vir a ser feita em outros espaços e momentos pela própria Dicom. Com relação à prestação de contas, o número de apenas 2 publicações compreende aproximadamente 2,2% do conteúdo analisado. Nesse sentido, cabe, por exemplo, publicações mensais a respeito dos gastos públicos, *link* com folha de pagamento dos servidores direcionando para o site ou para quaisquer outros espaços em que o conteúdo esteja disponível e acessível. Além disso, também figura como uma ação importante o reforço da divulgação acerca de contratações e quais os possíveis problemas e/ou questões que tais contratos têm como objetivo solucionar.

Com a expansão das redes sociais e com a sociedade conectada por intermédio dos dispositivos móveis a informação chega em toda a parte e vindo de todo lugar. É crucial que governos e instituições públicas utilizem esse espaço não apenas para trazer informações de utilidade pública, reforçar sua imagem institucionalmente falando e divulgar ações, mas também expor valores empenhados em prol da população e os investimentos no aparelhamento municipal para o atendimento de demandas. O *Facebook*, nesse contexto, figura como um meio crucial para levar informação a quem precisa e a quem é de direito: o povo.

Em contrapartida, os sites institucionais de governos e instituições públicas – embora sejam em muitos casos uma plataforma que serve como base para o arquivamento de informações e

documentos – vão se tornando menos acessados e menos atraentes com a velocidade de uma curta no *Facebook* ou no *Instagram*. São as tecnologias que alteram as dinâmicas comunicacionais que vão modificando a forma como as pessoas consomem informação. Com isso, ou usamos esses espaços estrategicamente ou ficarão obsoletos.

A publicação de *cards* ou mesmo de imagens de eventos com uma nota curta ou, às vezes até textos noticiosos, podem ser substituídos, por exemplo, por *links* do próprio site da prefeitura ou da instituição pública a fim de reforçar a presença do site na comunicação e, ao mesmo tempo, trazer o site para o cotidiano dos internautas que seguem conectados nas redes sociais. Quadros semanais com especialistas, uma coluna especial com artigos de relevância coletiva também são possibilidades para reforçar esse instrumento comunicacional que vai abrindo espaço para as redes sociais e outras formas de comunicação emergentes.

A utilização de personagens locais referentes a cada assunto abordado é outra possibilidade de atrair público até mesmo pela familiaridade com aquele (a) popular que aparece na publicação. O fato pode ser a mola propulsora da curiosidade para o acesso do conteúdo e o desenvolvimento de um hábito frequente de visitar o site. A veiculação de informação acompanhada de depoimento e imagem de munícipes e espaços de sociabilidade locais tendem a atrair o público para o consumo da informação e proporcionar um engajamento/participação maior nas pautas de interesse coletivo, passando uma ideia de proximidade/pertencimento que é capaz de gerar uma participação e expressividade maior das pessoas nesse espaço.

Participação, por sua vez, está diretamente ligada à interação dos internautas. Para Recuero (2014), os sites de redes sociais como o *Facebook* são suportes capazes de publicizar conexões no ciberespaço e acabam por proporcionar laços sociais marcados pelas relações e interações. Para tentar medir o capital social envolvido nas publicações tendo como base a participação e engajamento dos internautas, analisamos na amostra um *post* de cada mês (aleatoriamente). Nos primeiros seis meses de 2019, há participação dos internautas (não em 100% das publicações), mas há comentários com elogios e críticas ao governo municipal. Estas últimas não tiveram resposta oficial da atual gestão. Em janeiro, uma publicação de luto alcançou a marca de 24 comentários e 9 compartilhamentos – em uma pergunta, uma outra internauta responde ao invés de a comunicação da prefeitura protagonizar esse espaço de resposta aos cidadãos locais.

No total das 12 publicações entre janeiro e dezembro de 2019, realçaram a necessidade de um fortalecimento dos laços para a expressividade no campo do ciberespaço. A participação em

algumas postagens com críticas, dúvidas e sugestões aponta que há sim cidadãos engajados e atentos ao que ocorre na cidade.

Contudo, os números são ainda incipientes se adotarmos como parâmetro, por exemplo, a quantidade de curtidas na página (5.787) que pode não apresentar apenas amargosenses. Todavia, ainda assim deixa evidente que há um ponto a se aprimorar e, certamente é o do capital social que se reflete também nas relações que são perpetuadas na web.

A falta de *feedbacks* é realçada quando falta engajamento e participação de cidadãos locais em determinadas publicações. Com a ausência de respostas a questões (mesmo que sejam respondidas àquela pessoa em particular, em espaço privado) há um notável enfraquecimento do fator interação na página oficial da prefeitura. A própria pessoa que não é respondida deixa de comentar e o hábito de deixar cidadãos sem resposta contribui para o estímulo à não participação de outros/as em publicações posteriores.

Sobre o perfil do São João, cujo número de curtidas na página é expressivo – 21.744 –, observa-se que, com base nas categorias de Duarte (2007), há um número grande de veiculações institucionais: 99; seguidas de conteúdo de utilidade pública: 25; mercadológico: nove; e dados públicos: um.¹² Percebeu-se também certo engajamento do público – todavia, não é perceptível mensurar se o público, de fato, é de Amargosa, haja vista que muitos seguidores não são da cidade por se tratar de um perfil com cunho turístico e festivo que atrai cidadãos de outros municípios. Assim, há em muitos *posts* comentários em fotos e vídeos e uma quantidade de reações significativa, mesmo variando em decorrência do conteúdo (como a depender do artista ou da pauta colocada para os internautas). Ao passo em que se verifica uma interação, de algum modo, há também a presença em algumas situações da prefeitura, por meio da Dicom, que responde a alguns comentários – em sua maioria nos elogios ou considerações positivas a respeito dos conteúdos.

O único *post* sobre dados públicos é do último do mês que traz a informação dos números da festa como a quantidade de foliões e pessoas que circularam pelo circuito nos dias dos festejos. As publicações que se enquadram na área mercadológica dizem respeito às parcerias com empresas para a realização do evento, que são destacadas em ações de *merchandising*

¹² A análise desse perfil foi apenas referente ao mês de junho por causa dos festejos. No decorrer do ano, em outros meses, não há publicações de forma rotineira.

reforçadas na rede social com publicações de reafirmação da marca e da relevância desta para o evento e para sua concretização.

Entre os *posts* de utilidade pública (25) estão informações sobre como chegar a Amargosa, quais as vias de acesso de carro para chegar até a região que faz divisa entre o Recôncavo e o Vale do Jiquiriçá, conteúdos como o centro de informações turísticas que posicionou estudantes da rede pública municipal de ensino num dos pontos da festa para prestar informações a respeito de Amargosa e dos atrativos turísticos da cidade e da região, publicações com a programação da festa, cartaz geral do evento, programação escalonada de artistas por dia de apresentação, etc. Nesta categoria também houve *posts* referente a exposições realizadas no município durante os festejos, em turnos opostos à apresentação dos artistas no palco principal e a programação de jogos que foram transmitidos em praça pública.

Como se trata do mês da festa em si e não traz conteúdos referentes à estruturação e a definições de detalhes para a realização do evento, não nota-se tanta participação e críticas ou sugestões como no caso do perfil principal da prefeitura no *Facebook*, que traz consigo *posts* que renderam discussões e inquietações públicas e expostas aos internautas. Nesse contexto, a própria pauta festiva pode ser capaz de proporcionar consigo a leveza que o festejo junino transmite. Esse perfil foi analisado em decorrência da diretora de Comunicação ter sinalizado que se trata de um instrumento comunicacional já consolidado e que seria um produto à parte, mas que envolve público misto: seguidores amargosenses e também público externo. Todavia, a análise do mês de junho não apresentou resultados significativos do ponto de vista da qualificação, sobretudo em termos categóricos para exemplificar casos ocorridos que poderia ter gerado um engajamento mais profundo com problematizações em rede social. Provavelmente os efeitos dos resultados são muito em decorrência do visível volume de *posts* que se referiam apenas às apresentações de artistas com fotos, vídeos, transmissões ao vivo, imagens desses artistas e álbuns do público em geral. O que se vê bastante são compartilhamentos.

Do ponto de vista da participação no sentido decisório com relação às questões do município percebe-se uma expressividade no perfil institucional principal da prefeitura, cuja análise apresenta casos que demonstram ora a preocupação de algumas pessoas e engajamento da população em muitas causas ora a omissão do governo que não participa ativamente na rede com os *feedbacks* necessários numa comunicação virtual e aberta.

2. Programete *Amargosa Acontece*

Entendendo o poder e amplitude do rádio, a prefeitura utiliza esse meio para veicular informações sobre a gestão e se comunicar com os munícipes. O programete¹³ *Amargosa Acontece* tem 2 minutos cada edição e é veiculado na Rádio Vale 102.3 FM. Analisamos 10 edições, veiculadas entre janeiro e outubro de 2019. Nelas, estão presentes características como a junção de vozes na apresentação por parte de dois locutores que se complementam em uma espécie de jogral para transmitir aos ouvintes as principais informações a respeito do governo e do município. Desse modo, é perceptível a dramatização. São utilizados ainda personagens que reiteram a relevância do que é apresentado anteriormente pelos locutores.

Ele diverge dos *spots* de larga duração quanto à estratégia criativa e planejamento; a frequência de veiculação também é menor; e, por ser reproduzido por pouco tempo, o conteúdo e estrutura também muda (no *spot* costuma repetir a mesma mensagem várias vezes).

Conforme informou a gestora de comunicação, Gabriela Andrade, os programetes são veiculados todos os dias durante a programação da emissora de rádio local e, geralmente, há a troca de conteúdo com temas novos quinzenalmente. São selecionadas 4 ou 5 ações mais expressivas dentro do período de 15 dias. De modo geral, há uma presença expressiva de CP neles. Nos 20 minutos de conteúdo analisado – compreendendo 10 edições –, o prefeito Júlio Pinheiro (PT) não é mencionado em nenhum anúncio, mas sim ao governo de Amargosa. As veiculações dizem respeito à gestão municipal e são tratadas enquanto ações e investimentos do governo. Entre as principais ações estão: o aparelhamento do município, requalificações de espaços públicos como praças, vias, escolas e unidades de saúde, além da divulgação de investimentos para a cidade e zona rural.

Por se tratar de benefícios que serão comuns a todos os moradores, pode-se afirmar então que há um interesse público e, por sua vez, uma CP efetiva presente nesse processo. Embora os assuntos abordados tenham interesse público, há uma propaganda institucional quando são mencionadas ações da campanha publicitária *Amargosa TOP* e que têm como intuito a propagação de ações que “estão por vir”.

Por outro lado, há presença expressiva de munícipes nos conteúdos dos programetes com os depoimentos que vêm após a chamada de cada assunto. Os moradores falam sobre a repercussão

¹³ Conhecido como programete ou microprograma, trata-se de um formato de anúncio veiculado ao vivo ou gravado e tem entre 30 segundos e 5 minutos, ampliando as possibilidades criativas na elaboração do relato.

da obra ou da ação do governo para a localidade e quais os efeitos que o povo poderá vivenciar desfrutando de bens e benfeitorias de uso coletivo. Mesmo sendo gravado, já indica certo sentimento de pertencimento por parte dos amargosenses haja vista que eles estão participando da cena política enquanto atores e integrantes efetivos e, ao mesmo tempo, inserindo-os nos fluxos comunicacionais do município.

O que ocorre é que há práticas que corroboram para uma comunicação que atende aos interesses públicos da população, mas também há lacunas que precisam ser trabalhadas pensando no engajamento popular e nos retornos que esse estreitamento na relação do governo com o público pode ocasionar. Além de proporcionar resultados palpáveis para a prefeitura, uma comunicação pautada no interesse público coloca em evidência cidadãos que talvez não tenham visibilidade na sociedade e transforma-os em sujeitos ativos no processo democrático e de cidadania.

É possível visualizar a aplicabilidade real da CP que, mesmo com lacunas, consegue pautar o interesse público dos amargosenses. E também se pode vislumbrar potencialidades deste conceito de outras formas no governo municipal.

Um programa transmitido ao vivo pelo *Facebook*, por exemplo, em um bate-papo com o prefeito ou com o secretariado municipal pode ser uma forma de engajamento e participação em potencial dos amargosenses. Outro caminho para O estímulo à cidadania pode ser a utilização de personagens em todas as formas de comunicação da prefeitura na tentativa de sempre inserir os munícipes enquanto voz ativa no processo comunicacional.

Com os holofotes voltados para as redes sociais, o desejo de “aparecer” na rede e fazer parte daquilo, ser integrante ativo, é sem dúvida alguma um ato de reconhecimento da relevância da população para a construção de uma gestão mais transparente e próxima da comunidade.

3. Campanha publicitária *Amargosa TOP*

A *Amargosa TOP*, que significa “Trabalho, Obras e Progresso”, é uma estratégia para potencializar as ações da gestão reunindo em um programa de investimento milionário obras e aparelhamento municipal para amargosenses de diferentes comunidades e bairros, iniciado em janeiro de 2019. A campanha convoca os cidadãos a conhecerem o que é o *Amargosa TOP* e, em um estágio posterior, aponta do que se trata e exhibe números de interesse coletivo chamando a população para conhecer “o maior investimento da história”.

Para análise foi utilizado um material de divulgação da prefeitura desenvolvido pela agência de publicidade. Já foram produzidas e veiculadas diversas peças publicitárias. Analisamos as peças

referentes ao pacote de obras e investimentos.¹⁴ Além disso, foi feita uma pesquisa de campo no dia 7/02/2020 quando foram inauguradas as ruas I e trechos das ruas H e B do Loteamento Oliveira e assinatura de ordem de serviço de pavimentação da 6ª e 7ª Travessas Vereador Carlos Lima, no bairro Alto da Bela Vista.

No release compartilhado com a imprensa há uma explicação do conceito do pacote de obras, as pastas e setores contemplados e abrangência das ações na sociedade amargosense, bem como os valores direcionados para cada área do município. A transparência reforça a característica democrática e cidadã do governo que caminha lado a lado com a CP. Os dados divulgados, imagens e informações sobre o programa de modo mais amplo têm viés publicitário, mas também informativo uma vez que dialoga com a comunidade e exhibe investimento empenhado pela gestão.

Com início tímido e misterioso, o *Amargosa TOP* levantou curiosidade e criou um “burburinho” na cidade devido ao uso de um *teaser* que dizia que Amargosa iria ficar ainda mais TOP, mas sem revelar a origem do projeto nem o que seria esse TOP. Com isso, a comunidade despertou interesse e criou-se uma expectativa em um processo de envolvimento com os munícipes. A campanha promove CP na medida em que se comunica com os cidadãos e exhibe dados de interesse público estabelecendo uma relação próxima com as pessoas que são a base da sociedade amargosense.

Expressões como “cidade melhor”, “trabalho”, “investimento”, “progresso”, “obras” e o próprio valor empenhado divulgado pelo governo municipal (R\$ 12 milhões) já transmitem desenvolvimento e esperança que provocam expectativa da população em torno da ação do governo. A comunicação planejada pela Dicom cumpriu o papel social de levar informação aos munícipes com compromisso de informar em uma gestão que valoriza práticas democráticas como a CP. A comunicação se apresenta então numa linha tênue entre a necessidade de fazer uma ponte entre a política e os cidadãos e, ao mesmo tempo lidar com os interesses da mídia atrelados ao poder, a questão da manipulação e do que a imprensa pautava a sociedade. Neste sentido, e trazendo para a realidade da CP, percebe-se que uma participação expressiva da

¹⁴ Foram um vídeo institucional de 2’25’’ sobre ações do *Amargosa TOP* e outros materiais: *script* de cerimonial, convite para sociedade civil, *release* enviado à imprensa, *teaser* em formato de *spot*, outros 2 *spots* do programa e peças publicitárias como galhardetes, fachadas de palco, registro de coletiva de imprensa e apresentação de *slides* exibida durante lançamento do pacote de obras no município.

comunidade amargosense nas ações e projetos do município pelo menos uma tentativa de engajar cidadãos em causas coletivas e assuntos de interesse comum.

A *Amargosa TOP* sinalizou o apelo coletivo pelo impacto de uma ação milionária que apresenta benefícios à comunidade como um todo nos bairros e distritos que compreendem o município. Assim, inserindo os cidadãos na centralidade do processo de comunicação, implica também em dar voz a essas pessoas e não apenas em informá-los sobre investimentos ou aplicação de recursos da gestão. Informar os torna meros consumidores de informação, receptores. Dar-lhes voz e convocá-los para o processo decisório da vida social já muda o contexto uma vez que se começa a pautar uma comunicação pensada pelos e para os interesses da população.

As ações seguiram em andamento com inaugurações e assinaturas de ordem de serviço que reúnem a população em uma comunidade beneficiada com as ações, a exemplo do que ocorreu em 7/02/2020. O momento figurou como oportunidade para cidadãos expressarem sua opinião e contribuírem com *feedbacks* para a gestão. Todavia, não há uma proposição da Dicom para que municípios deem retornos efetivos sobre o *Amargosa TOP*, por exemplo, ou sobre alguma ação pontual do pacote de obras.

A participação da população deve ser propositiva pela comunicação do governo que tem o papel de estimular o engajamento e participação da sociedade nas questões políticas e decisivas do município – pelo menos é o que se espera de uma gestão que valorize e coloque em prática a CP, pensada nos cidadãos. Dessa forma, a CP emerge como um entrecruzamento entre a sociedade e a política de forma ativa e protagonista de uma construção coletiva de tomada de decisão e de políticas públicas efetivas para suprir as necessidades de quem deve ser assistido pelo poder público, pelo governo – o povo.

Durante assinatura da ordem de serviço, o prefeito, além de apresentar informações, números de investimentos à população, consultou o povo a respeito da qualidade dos serviços prestados e quanto à satisfação da comunidade com as obras e aparelhamentos, cuja resposta foi majoritariamente positiva. A abertura do gestor com o público envolvido demonstra um canal aberto de diálogo e *feedback* de forma estratégica para o atendimento de demandas coletivas.

Mesmo sem partir da comunicação necessariamente, o governo cumpre o papel de interlocutor dos interesses do povo tomando como instrumento a comunicação pública, de interesse público. Sustentado por essa premissa, divulgações diversas relacionadas ao *Amargosa TOP* como *cards* e encartes publicitários veiculados em redes sociais ou em vias públicas do município, bem

como *spots* têm a presença dos cidadãos em imagens ou arquivos de áudio com falas dos cidadãos locais configurando a inserção destes agentes realmente como protagonistas dos processos comunicacionais.

Quando o assunto é CP no âmbito governamental muito se questiona até onde a comunicação realizada pelos governos diz respeito à prestação de contas e a transparência e quais os limites da publicidade nesse processo. É uma inquietação recorrentemente utilizada em análises de governos e instituições estatais.

Não há a pretensão de afirmar que a campanha em questão foi ou é enviesada por este caminho, muito menos que a prática se reverbere em outros recursos midiáticos analisados, porém faz-se necessário atentar para a necessidade de ampliar diálogo com a comunidade e oportunidades de consulta pública, bem como de abertura de enquetes e espaços de interatividade maior com os munícipes antes da tomada de decisões.

Observamos, no que tange às expressões utilizadas e à linguagem adotada para comunicar com o público, não conotam o uso da máquina pública para beneficiar a imagem do prefeito ou cultivar a presença do gestor frente à administração pública ou enquanto protagonista da vida pública em Amargosa (mesmo sabendo que este faz parte e é ator fundamental no processo).

Já no que tange à promoção institucional, são utilizados comumente pela Dicom recursos que reforçam a imagem positiva do governo com expressões como “uma cidade melhor a cada dia”, “é trabalho com firmeza e competência pelos que mais precisam”, “é Amargosa cada vez mais TOP. É trabalho pelos que mais precisam”.

Com isso, tem-se uma comunicação que é pública, mas que carece de proposição de participação da comunidade em um fluxo comunicacional que é construído dia a dia com base na teoria de que os públicos têm a recepção da informação, mas deixando de lado que este é parte do processo – ou deveria ser. A imagem positiva do governo realçada nas publicações e conteúdos desenvolvidos rouba a cena na comunicação executada e dá o tom da publicidade.

Pode-se afirmar também que o próprio nome TOP, com popularidade expressiva devido à “modinha”, pode ser responsável por parte da amplitude da campanha materializando engajamento e alcance de público no município que visualiza o burburinho positivo de investimentos executados cuja repercussão é capaz de provocar interatividade e expectativa em torno das ações empenhadas.

Durante assinatura da ordem de serviço, foi possível identificar na fala do prefeito a expressão “prestação de contas” algumas vezes em seu pronunciamento. Com um discurso enviesado pela pauta de participação/cidadania, o prefeito Júlio Pinheiro reforçou a abertura de diálogo constante com a comunidade amargosense, principalmente em atos públicos em bairros como assinaturas de ordem de serviço e inaugurações quando, segundo o gestor, é possível conhecer de perto as demandas dos munícipes e obter *feedbacks*.

Curvello (2012), ao tratar da dimensão interna da comunicação na administração pública, chama a atenção para a composição da CP pública nas sociedades democráticas. Segundo ele, ela se apresenta sobre três grandes dimensões: a comunicação de relacionamento, direcionada para cidadãos usuários do serviço público; a comunicação de imagem, inclinada para o cidadão defensor do patrimônio do Estado; e a comunicação política, direcionada para o cidadão eleitor. Nesse sentido, é possível visualizar, nas falas do prefeito de Amargosa, algumas dessas características, como a questão da transparência entre a máquina pública e a sociedade civil, o investimento na publicidade, o estabelecimento de diálogo com a comunidade local para obtenção de retorno das ações executadas e/ou planejadas para beneficiar os cidadãos amargosenses, a preocupação em manter a equipe de gestão atenta com as demandas e realidade da população em um entrecruzamento que emerge de forma estratégica usando a CP a favor da sociedade de forma ampla, mas ao mesmo tempo trazendo-a para benefício da gestão.

Considerações finais

Neste estudo de caso identificamos práticas comunicacionais utilizadas em Amargosa, no Recôncavo da Bahia, voltados a tornar uma CP entre o governo e os cidadãos e de que forma ela contribui para a participação e plena execução da cidadania baseado em preceitos democráticos. Foram analisados canais e produtos da prefeitura, seus conteúdos/narrativas.

Como estratégia de comunicação e para o alcance de público amplo, instituições comumente utilizam diversos recursos comunicacionais para interagir com as pessoas, e buscam ocupar diferentes espaços sociais. Um governo, por exemplo, utiliza instrumentos como carro de som, audiências, redes sociais, site, rádio, entre outros meios formais e informais para se comunicar com seus públicos.

A prefeitura utiliza boa parte desses meios para estreitar sua relação com os munícipes e se aproximar da vida cotidiana das pessoas. Em entrevista realizada na Dicom foi sinalizada a

abrangência dos perfis de *Facebook*, bem como dos programas de rádio e de outros instrumentos analisados como o site e aplicativo – este último já tendo galgado destaque em reconhecimento no Fórum de Cidades Digitais do Nordeste Baiano, em agosto de 2019, quando recebeu a premiação de projeto inovador de 2019 pelo trabalho realizado na desburocratização da gestão municipal.

Observamos o APP *Amargosa Digital*, no qual os cidadãos podem ter acesso a contracheques, leis municipais, documentos, licitações e participar de votações públicas – consistindo em mais uma ação em prol da transparência e da publicização de dados públicos ampliando o acesso e democratizando a participação e o acompanhamento da população. A campanha *Amargosa TOP* também foi um instrumento capaz de despertar interesse nos cidadãos para o conhecimento e engajamento na ação e na política local e na vida social do lugar.

Identificamos a materialização da CP junto aos munícipes em um trabalho de transparência e fomento à informação de interesse público a fim de dar notoriedade à gestão e, ao mesmo tempo, aos direitos e deveres da comunidade inserida no contexto. O trabalho expressivo com ações de comunicação que utilizam uma gama de recursos dão o tom ao escoamento de informações para a comunidade em um entrecruzamento da comunicação governamental na prática com o protagonismo da população numa atuação conjunta à qual Gaudêncio Torquato (2002) intitula como uma via de duas mãos.

O estudo de caso demonstrou que, embora haja exemplos de CP materializados, ainda há possibilidades de avanço na área trazendo o povo para o centro da gestão de forma mais efetiva, com narrativas populares trazendo a realidade das comunidades e suas demandas para suportes midiáticos a fim de externar a participação das pessoas no governo e, ao mesmo tempo, dar visibilidade e voz para os munícipes de forma mais ampla.

É sabido que o material avaliado não corresponde ao conjunto de produtos, conteúdos e estratégias de comunicação utilizados pela prefeitura, mas a análise mostrou a necessidade de uma presença maior da população nos processos de tomada de decisão. Por mais que a gestão se proponha executar um formato transparente de governo e ancorado na participação popular, é preciso instigar o povo a fazer parte disso.

É possível vislumbrar uma amplitude midiática principalmente com a internet que, embora também tenha muito que caminhar no que tange à democratização e acesso, já é o principal

suporte para as pessoas se informarem em diversas regiões, inclusive na zona rural de muitos municípios.

Além disso, meios de publicidade e diálogo com a comunidade podem ser viabilizados de forma física, como em propagandas que tragam a sociedade para perto, ou mesmo com audiências públicas para tratar de questões de cunho coletivo cujo processo participativo da população pode auxiliar com a exibição de suas demandas e apontamento do melhor caminho para o investimento em políticas públicas. Com isso, faz-se necessário uma desenvoltura mais abrangente que promova a sensação de pertencimento ao governo, a fim de que cidadãos sejam levados a participar de forma mais ativa ao invés de somente ser receptor de conteúdo.

Os resultados obtidos levam em conta também uma equipe multidisciplinar que atua em prol de uma comunicação organizacional pública, mas que também devido à ampla demanda trabalha com limitações. No contexto da visibilidade e de uma CP cada vez mais pautada por múltiplos recursos tecnológicos que têm como principal vetor a propagação de conteúdo em tempo recorde, pode-se afirmar que a comunicação da prefeitura consegue ecoar para os munícipes com prestação de contas, transparência e visibilidade à gestão e, ao mesmo tempo, institucionalmente, à prefeitura e ao povo que faz parte do processo construtivo. Independente das limitações, há exemplos de CP que reiteram o compromisso do governo com um mandato transparente e participativo.

Em se tratando de estratégias e apontamentos para uma comunicação inclusiva do ponto de vista da visibilidade de cidadãos, faz-se necessário destacar como caminho ideal a propagação das ações da prefeitura não de forma meramente publicitária e/ou institucional a fim de elencar e valorizar os valores da gestão, mas, sobretudo, de participação e de inclusão do povo nos processos de tomada de decisão. Estrategicamente falando é uma forma de obter *feedback* dos munícipes, ouvir suas demandas e anseios por serviços e aparelhamento público, bem como emerge como um estreitamento de relação para caminhar lado a lado com a parte interessada na gestão: o povo.

Desse modo, haja vista que dada a amplitude de atuação da Dicom Amargosa, outros pontos podem ser explorados em desdobramentos em outros estudos no futuro, como a realização de um grupo focal para entender como o povo recebe essa comunicação e qual o retorno do trabalho de comunicação pública que é efetivado pelo governo municipal, bem como quais as estratégias e necessidades/lacunas existentes que precisam ser sanadas em um estudo de caso

que pode ter, como principal premissa, a participação dos protagonistas da arena pública. Outros estudos podem incluir outros municípios a fim de delimitar um trabalho amplo executado na região do Recôncavo.

REFERÊNCIAS

- BUENO, Wilson. BUENO. *Comunicação, iniciativa privada e interesse público*. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública**: estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007. p. 134-153.
- BRANDÃO, Elizabeth P. *Conceito de comunicação pública*. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública**: estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. SP: Atlas, 2012. p. 1-33.
- DUARTE, Jorge. *Instrumentos de comunicação pública*. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública**: estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. SP: Atlas, 2007, p. 59-71.
- GOMES, Wilson. **Sobre a transformação da política na era da comunicação de massa**. In: XIII Compós. Anais. Compós 2004. Disponível em: http://www.compos.org.br/data/biblioteca_601.pdf. Acesso em: 20/12/2019.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. 1962.
- LAGE, Guilherme et al. **O desenvolvimento da comunicação no setor público**. CONVIBRA – VII Congresso Virtual Brasileiro de Administração. In: CONVIBRA, 2010. **Anais...** Disponível em: <http://www.convibra.com.br/artigo.asp?ev=22&id=10379>. Acesso em: 20/07/2019.
- MARTINO, Luís Mauro Sá. **Teoria das Mídias Digitais**: linguagens, ambientes, redes. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2014.
- MARX, Ana Flávia (org.). **Os desafios da comunicação nas administrações públicas**. São Paulo: Centro de Estudos Barão de Itararé, 2018.
- MATOS, Heloiza. *Comunicação pública, esfera pública e capital social*. In: Duarte, Jorge (org.). **Comunicação pública**: estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. SP: Atlas, 2012. p. 47-57.
- RAMONET, Ignácio. *O poder midiático*. In: MORAES, Dênis (org.). Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder. RJ: Editora Record, 2003, p.243-252.
- RECUERO, Raquel. **Redes sociais na internet**. Porto Alegre: Sulina, 2014.
- THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade**: uma teoria social da mídia. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2002, 5ª ed.
- TORQUATO, Gaudêncio. **Tratado de comunicação organizacional e política**. SP: Pioneira, 2002.
- ZÉMOR, Pierre. *As formas da comunicação pública*. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública**: estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. SP: Atlas, 2012. p. 214-245.
- ZÉMOR, Pierre. **La communication publique**. Paris: PUF, 1995. Tradução resumida do livro: Elizabeth Pazito Brandão. Disponível em: <https://comunicacaopublicaufes.files.wordpress.com/2011/12/comunicacaopublica-pierrezemor-traducao.pdf>. Acesso em: 21/07/2020.
- WEBER, Maria H. *Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade*. In: WEBER, Maria Helena; COELHO, Marja Pfeifer; LOCATELLI, Carlos (orgs). **Comunicação pública e política: pesquisa e práticas**. Florianópolis: Insular, 2017.
- YIN, K. Robert. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. Trad. Daniel Grassi – 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2ª Edição, 2001.