

Qual relação entre governança e comunicação pública? Por uma abordagem comunicacional do conceito de governança¹²

Paula de Souza PAES³
Universidade Federal da Paraíba, PB

RESUMO

O conceito de governança vem sendo utilizado por diferentes atores institucionais no Brasil, que buscam demonstrar a emergência de novas formas de relação entre governantes e cidadãos. Este artigo argumenta que tal dinâmica se apoia sobretudo em ações de informação e comunicação que contribuem para remodelar essa relação. Propomos discutir os enlaces entre comunicação pública e o conceito de governança, a partir de uma perspectiva crítica, através de exemplos em que dispositivos de comunicação são empregados em situações de interesse público, mas também de exercício do poder. Para isso, o artigo baseia-se na discussão crítica sobre o conceito de governança (HAMMAN, 2020; LE GALES, 1995; CASTRO, 2018; ARTURI, 2005) e em eixos de ação da comunicação pública (OLLIVIER-YANNIV 2006; WEBER, 2007).

PALAVRAS-CHAVE: comunicação pública; governança; governança da internet; governabilidade; interesse público.

INTRODUÇÃO

O conceito de governança é objeto de disputa e controvérsias, sobretudo porque se desmembra em diversos campos de atuação, mobilizando diferentes atores quando, por exemplo, vemos surgir expressões como *governança da internet*, voltada para questões regulatórias sobre o uso da internet⁴, *governança digital*, que é estudada no Brasil em sua capacidade como serviço público (MONTENEGRO, 2021) ou ainda *governança algorítmica* que é um modo de exercício do poder através dos algoritmos (SILVEIRA,

¹ Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação, XXII Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 45º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Este texto é um dos resultados parciais do Projeto de Pesquisa “Governança na Internet na Paraíba e democracia: impactos da datificação e das plataformas digitais nas esferas da política, da informação e da comunicação”, financiado pelo CNPq e pela FAPESQ-PB, Termo de Outorga n° 3294/2021, Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba (FAPESQ). Edital n° 006/2020 PDCTR-PB (MCTIC/CNPq/FAPESQ-PB). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESQ.

³ Bolsista CNPq e Professora do Programa de Pós-graduação em Jornalismo da UFPB, e-mail: paulasouzapaes@gmail.com.

⁴ A definição de governança da internet consiste na: “elaboração e aplicação pelos Estados, setor privado e sociedade civil, no âmbito de seus respectivos papéis, de princípios, normas, regras, procedimentos decisórios e programas comuns capazes de moldar a evolução e o uso da internet” (UN, 2005, p. 4). Diferentes organizações e acordos de cooperação internacionais de alcance global atuam na temática, como o Working Group on Internet Governance (WGIG), um grupo de trabalho da Organização das Nações Unidas (ONU), em que o foco são questões regulatórias, internacionais e de soberania.

2020; CASTRO, 2018). Esses são alguns exemplos dos modos como o conceito de governança é utilizado, principalmente com a emergência da web 2.0 e do chamado Governo Digital, embora o uso do termo governança não tem vínculo direto com o contexto digital. Le Gales (1995) e Diniz (1995) lembram que a origem do conceito remonta a década de 1970. Recentemente, os desdobramentos temáticos do conceito vêm ganhando visibilidade devido a acontecimentos, mundialmente midiaticizados, que têm revelado atividades controversas envolvendo o Estado, políticos, atores privados e internautas. Um exemplo é o escândalo da *Cambridge Analytica* (D'ANDRÉA, 2020) ou ainda a *Clearview* (ROHR, 2020) que revelou a violação de privacidade de internautas por empresas que utilizam dados retirados das grandes plataformas digitais, interferindo em períodos eleitorais. Podemos citar também as interações entre atores políticos e privados ligados às plataformas (como visitas de Jeff Bezos a Emmanuel Macron, presidente francês, em 2020, e de Elon Musk a Jair Bolsonaro no Brasil em maio deste ano) que nos levam a questionar certas decisões governamentais a favor destes (SMYRNAIOS, 2022; ELON MUSK, 2020). Esses exemplos levantam controvérsias políticas e sociais intimamente ligados a práticas e situações que estruturam a ação pública e a relação entre governantes e cidadãos. Dentre essas práticas existem àquelas relativas à comunicação pública, que é o objeto deste texto. Propomos, assim, uma abordagem comunicacional dessa dinâmica por considerar que há uma importância crescente da comunicação no serviço público: processos e dispositivos comunicacionais passaram a ser privilegiados e, mais do que uma ferramenta complementar, esses dispositivos agem nas relações do Estado e cidadãos, modificando a ação pública propriamente dita - antes mesmo da emergência do que é consensualmente chamado de “era digital”, que apenas reforçou essa dinâmica.

Este artigo aborda, em um primeiro momento, uma discussão sobre a definição do conceito de governança, buscando desconstruir premissas normativas que recaem sobre ele, como a de ser responsável por estabelecer relações menos hierárquicas entre cidadãos e governos. Para isso, o artigo traz pesquisas basilares sobre o tema a partir de autores nacionais e internacionais que se concentram no campo das ciências sociais (HAMMAN, 2020; LE GALES, 1995; DINIZ, 1995; GONÇALVES, 2005; SILVEIRA, 2020; ARTURI, 2005), da gestão do conhecimento e da Tecnologia da Informação (BRAGA et al, 2008), da economia (POSSAMAI, 2020) e, ainda, da Comunicação como é o caso de Castro (2018) e Montenegro (2021). A argumentação aqui desenvolvida busca se

distanciar de uma perspectiva centrada nas potencialidades das técnicas de informação e comunicação (TIC), ao tentar demonstrar como os dispositivos de governança implicam modos de governo intimamente relacionados às mudanças na sociedade.

Em um segundo momento, buscamos compreender, a partir de um prisma comunicacional, como práticas de informação e comunicação pública direcionam ações de governança, ao buscar – *a priori* - tornar a ação pública mais transparente, próxima do cidadão, através diferentes tipos de iniciativas que vão desde a disponibilização de dados públicos à criação de dispositivos de participação e consulta públicas. Essas iniciativas - que guiaram a proposta de articulação entre comunicação pública e dispositivos de governança – são chamadas aqui de eixos de ação da comunicação pública, já que dizem respeito a situações, práticas, objetos e modos através dos quais as estratégias comunicacionais são elaboradas e colocadas em prática. Eles são tomados aqui como categorias temáticas a partir das contribuições principalmente de Caroline Ollivier-Yanniv (2000; 2006), mas também de Maria Helena Weber (2007; WEBER *et al.*, 2017) e Peters; Paes (2022). Além de disso, eles podem ser considerados eixos de investigação para pesquisas futuras.

De governabilidade a governança?

Quando se define o conceito de governança, é comum traçar a partir dele uma linha temporal, em que governança aparece como uma evolução do conceito de governo ou, sobretudo, de governabilidade. Como lembra o pesquisador Philippe Hamman (2020), essa visão linear pode ser explicada pela definição dos conceitos, sendo que este último (governo/governabilidade) costuma ser frequentemente associado ao Estado e ao seu aparelho político-administrativo e já governança remete a uma estrutura de atores mais aberta e complexa, com atores privados e associações em interação com o aparelho estatal.

Governança refere-se a todas as instituições, redes, diretrizes, regulamentos, normas, usos sociais e políticos, e atores privados ou públicos que contribuem para a estabilidade de uma sociedade e de um regime político, para sua capacidade de liderar, orientar-se, fornecer serviços e garantir a sua própria legitimidade. Em outras palavras, essa definição [...] permite responder à pergunta: quem governa “quando ninguém governa”? [...] Sabemos que os governos não governam permanentemente. Mas, inversamente, é raro que não haja nenhum

governo” (LE GALES, 2011, p. 748 *apud* HAMMAN, 2020⁵, tradução nossa).

O uso do termo “governança” é justificado, em muitas pesquisas (POSSAMAI, 2020; ARTURI, 2005; LE GALÈS, 1995), pela emergência de novos desafios que afetaram, há pelo menos 50 anos, os governos e os modos de governar até então estabelecidos entre governantes e cidadãos. A dificuldade de fazer a gestão de sociedades democráticas cada vez mais complexas e diferenciadas é uma dessas mudanças, assim como a crise econômica do final da década de 1970 que se traduziu em uma “crise do modelo de Estado” e da sua capacidade em responder as demandas dos cidadãos, empresas e demais interessados” (POSSAMAI, 2020, p. 9). Somado a isso, tem a explosão da dinâmica dos mercados internacionais, que contribuiu, por sua vez, para a redução da autonomia dos Estados em formular e implementar políticas públicas. Como reitera o pesquisador Le Galès (1995), os fracassos dos governos e os problemas de governabilidade das sociedades modernas, desde a década de 1970, contribuem para impulsionar uma reflexão sobre a ação pública a partir de mecanismos alternativos de negociação entre diferentes grupos que tornariam possível a ação do governo:

A problemática da governança é, portanto, uma problemática que enfatiza as condições que possibilitam uma ação pública efetiva que minimize efeitos perversos, conflitos não previstos ou impotência real. Assim, levantar o problema da governança é, na maioria das vezes, destacar as condições que remetem à coordenação de diferentes organizações⁶ (LE GALÈS, 1995, p. 59, tradução nossa).

Por organizações, entende-se autoridades públicas, empresas privadas, representantes de grupos privados, órgãos públicos e representantes de diferentes segmentos do Estado, associações ... Essa pluralidade de atores – também chamados de *stakeholders*⁷ por influência de órgãos internacionais - não só indica a presença de atores não governamentais na política, como também que as ações do governo se descolam de uma ideia de padronização. Tal dinâmica indica a emergência de um novo modelo de

⁵ La gouvernance renvoie à l'ensemble des institutions, réseaux, directives, réglementations, normes, usages sociaux et politiques, et acteurs privés ou publics contribuant à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à sa capacité à diriger, à s'orienter, à fournir des services et à garantir sa propre légitimité. En d'autres termes, cette définition [...] permet de répondre à la question : qui gouverne “quand personne ne gouverne” ? [...] On sait que les gouvernements ne gouvernent pas en permanence. Mais, à l'inverse, il est rare qu'il n'y ait pas de gouvernement du tout ».

⁶ La problématique de la gouvernance est donc une problématique qui met accent sur les conditions rendant possible une action publique efficace qui minimise effets pervers conflits non prévus ou impuissance réelle Poser donc le problème de la gouvernance est le plus souvent mettre en avant les conditions qui renvoient la coordination de différentes organisations.

⁷ Segundo os pesquisadores Flávio Wagner e Diego Canabarro (2014, p. 195), a palavra *stakeholder* “refere-se a todo o conjunto de atores afetados por uma determinada ação ou política no contexto de uma organização ou de uma comunidade bem delimitada”.

administração pública, o chamado Novo Gerencialismo Público (POSSAMAI, 2020), que importou do setor privado algumas medidas buscando agir na descentralização do serviço público, bem como em processos de melhorias para sua qualidade e performance⁸. Nesse mesmo recorte temporal, à medida em que essas teorias gerencialistas entram no serviço público, surgem também ações de informação e comunicação que procuram melhorar a relação do governo com os indivíduos através, por exemplo, da difusão de informação e dados públicos. Dessa forma, é pertinente lembrar que ações de comunicação e a necessidade de divulgação das atividades administrativas do Estado se desenvolvem dentro das organizações públicas, a partir dos anos 1970, em alguns países europeus (em especial a França), devido à progressão do direito à informação e da democracia administrativa (OLLIVIER-YANIV, 2000). No Brasil, como lembra Weber (2017), a comunicação pública foi se desenvolvendo e ganhando legitimidade, principalmente após regime militar (1964-1985), com o objetivo de contribuir para o debate democrático.

Trazendo a discussão de governança para o Brasil, podemos citar as contribuições de Eli Diniz, (1995) que considera o termo mais apropriado do que governabilidade para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade brasileira, que se expandiu de forma considerável a partir dos anos 1970. Segundo Diniz, a primeira definição do termo governança, com alcance internacional, é de autoria do Banco Mundial, tendo por objetivo “aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (DINIZ, 1995, p. 400). Dessa forma, o foco se desloca dos resultados para os procedimentos e práticas governamentais para agir de maneira eficaz. “Em sentido amplo, a capacidade governativa não mais seria avaliada em função apenas dos resultados das políticas governamentais, passando a significar a forma pela qual o governo exerce seu poder” (DINIZ, p. 400). Não à toa, alguns pesquisadores consideram que o conceito de governança é mais amplo que o de governabilidade, uma vez que ele se refere à uma ação conjunta de Estado e sociedade na definição e resolução de problemas públicos⁹. Como reitera Alcindo Gonçalves (2005), é inegável que o surgimento dos atores não-estatais em ações públicas é primordial para o desenvolvimento da ideia e da prática da governança. O

⁸ Para mais detalhes da dimensão política da implementação do Novo Gerencialismo Público (NPM, em referência ao termo em inglês *New Public Management*), sugerimos ler a tese de Júlia Possamai (2020) a partir da página 8. A pesquisadora ressalta que o NPM serviu para instrumentalizar políticas e ações da Nova Direita e do neo-conservadorismo dos anos 1980, assim como do neoliberalismo dos anos 1990.

⁹ Para citar um exemplo recente e em andamento, lembramos da Convenção cidadã para o clima, criada na França em 2019 a pedido do primeiro ministro, em que há um comitê de governança, independente do governo, formado por 150 cidadãos franceses para debater as mudanças climáticas. Mais informações disponíveis em: <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/comite-gouvernance/>

que levou a algumas interpretações do conceito como um modo de “governo sem Estado”, lembram Possamai (2010) e Arturi (2005), ao citarem que especialistas econômicos e financeiros tentaram promover a governança corporativa no setor público.

Se há, de maneira crescente, diferentes iniciativas participativas na sociedade com o objetivo de fomentar debates e sugerir soluções sobre determinados problemas comuns, a diversidade de atores esbarra, entretanto, na sua legitimidade e reconhecimento social (ARTURI, 2005). O estabelecimento do Marco Civil da Internet (Lei Federal 12.965, de 23 de abril de 2014), através de mecanismos de participação online de cidadãos, pode ser citado como um exemplo de abertura política que culminou com a criação de uma das primeiras legislações que reconhecem a neutralidade da rede como direito da cidadania (BARROS, 2016). Porém, é importante salientar que, mesmo que sua criação de modo participativo tenha sido considerada um avanço, ainda há várias limitações que fragilizam uma participação verdadeiramente cidadã, como a falta de diversidade dos públicos. Nessa mesma perspectiva, embora com outro objeto de pesquisa, Gonçalves (2005) explica a partir do exemplo de organizações não-governamentais ambientalistas (como por exemplo *Greenpeace* ou *Friends of the Earth*) que a influência destas nas pautas ambientais é, muitas vezes, limitada, não exercendo um papel central e decisivo nas discussões, apesar de elas apresentarem expertise no assunto. Assim, ao invés de fazer uma oposição ou estabelecer uma dualidade entre os termos (governabilidade-governança ou ainda relações hierárquicas e não-hierárquicas), é importante lembrar que - se a governança está associada a uma multiplicação de atores públicos e privados - ela não é sinônimo de relações igualitárias entre eles (HAMMAN, 2020). Principalmente porque o uso do conceito de governança por líderes políticos pode dissimular, muitas vezes, posicionamentos que terminam por limitar a participação cidadã ao invés de fomentá-la, já que:

As assimetrias permanecem nas interações dependendo dos recursos (políticos, econômicos, sociais, culturais...) disponíveis ou não a uns e outros. Por exemplo, quando os moradores que vivem nas proximidades de uma instalação de risco e/ou que causam incômodo (fábrica, incineradora...) se juntam, *via* cenas de consulta, à empresa gestora e às autoridades públicas, nem todas as implicações da situação são necessariamente tornadas públicas [...] e se não há qualquer questionamento da competência decisória quer dizer que não há abordagem participativa propriamente dita¹⁰ (HAMMAN, 2020, sem paginação, tradução nossa).

¹⁰ Des asymétries demeurent dans les interactions en fonction des ressources (politiques, économiques, sociales, culturelles...) dont disposent ou non les uns et les autres par exemple, si des riverains d'une installation à risque et/ou

A partir do exemplo citado acima, podemos perceber que incluir mais públicos em situações de gestão e decisão não evita, portanto, as lógicas de exclusão de determinados atores menos dotados do que outros¹¹. Não por acaso, é comum estudos citarem sua relação com o conceito de *governamentalidade*, definido por Michel Foucault (2011), como uma forma de governar que passa não por formas de autoridade direta, mas por modos de controle e regulação sob a responsabilização individual, o que pode servir em certos casos a esconder ou a enfraquecer a responsabilidade do governo diante de decisões tomadas. Trata-se de um modo específico do exercício do poder, uma abordagem material das práticas estatais, atos através dos quais se operacionaliza o governo dos sujeitos e populações (LASCOUMES, 2004, tradução nossa). Portanto, o conceito “reporta um feitiço de conduzir”, mas também de pensar, como resume o pesquisador brasileiro Júlio Castro (2018, p. 166), já que o conceito é uma junção do termo governo e mentalidade. E acrescenta que se trata tanto do *governo de si*, quanto do *governo dos outros*. Castro traz a discussão do conceito para o contexto contemporâneo, propondo o uso de *governança algorítmica* ao invés de *governamentalidade* algorítmica. Isso porque a visão foucaultiana de governamentalidade se refere à condução de indivíduos e, com as mídias sociais, estes últimos passam a interagir com objetos, já que as plataformas (como Google, Facebook, Instagram) são operadas por sistemas algorítmicos. A governança através de algorítmicos é então responsável por agir nas relações de poder, desequilibrando-as muitas vezes, mas também atua na previsão e modulação de comportamentos (SILVEIRA, 2019), ainda que admitamos que a governança não é estática e faz prova de críticas e resistências (CASTRO, 2018).

Retomando assim as contribuições principalmente de Hamman (2020) e Arturi (2005), este artigo considera que diferentes modos de governança coexistem, não havendo uma passagem única de “governabilidade à governança”, principalmente se considerarmos que instituições intergovernamentais e internacionais, como o Banco Mundial, definem diretrizes de governança que são influenciadas por alguns poucos Estados (Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, França e Japão). Assim, a discussão

engendrant des nuisances (usine, incinérateur...) peuvent être associés, via des scènes de concertation, à l’entreprise gestionnaire et aux autorités publiques, tous les tenants et aboutissants ne sont pas forcément rendus publics [...] et il n’y a pas de remise en cause de la compétence décisionnelle, c’est-à-dire qu’il n’y a pas de démarche participative à proprement parler.

¹¹ Hamman (2020) lembra de casos em que certos coletivos considerados muito dissidentes são marginalizados em favor de associações às vezes subsidiadas pelas autoridades locais.

sobre o conceito deve ser nuançada, até porque ele é, muitas vezes, utilizado como sinônimo de “governo sem Estado” tirando, de um lado, a responsabilidade estatal no combate dos problemas sociais e responsabilizando, por outro, os indivíduos por esses problemas. Para isso, abordamos em seguida determinadas práticas de informação e comunicação que podem reforçar (ou não) essa dinâmica.

Comunicação pública, governança e gestão social

Como tantas outras organizações, as instituições públicas (organismos governamentais tanto da esfera federal, quanto estadual e municipal) passaram a sistematizar a difusão de informações sobre suas atividades, visando tanto cidadãos quanto jornalistas e profissionais das mídias. O desenvolvimento de atividades de informação contribuiu para definir o que vem a ser nomeado comunicação pública. Sua definição foi ganhando visibilidade à medida em que foram se desenvolvendo práticas profissionais em matéria de difusão de informação e comunicação nas instituições públicas, no caso do Brasil, as práticas de comunicação pública são institucionalizadas apenas sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Elas se desenvolveram com o objetivo de contribuir para o debate democrático sobre questões e problemas que afetam a sociedade (WEBER, 2007), se distinguindo da comunicação e propaganda estritamente políticas. De uma informação opaca, característica do período não democrático da História do Brasil, caminhamos para a disponibilização nos últimos 20 anos tanto de informações sobre despesas e receitas de ministérios (secretarias e órgãos estaduais) quanto de serviços públicos totalmente online, alguns exemplos serão citados mais à frente. Essas mudanças foram promovidas em razão de uma transformação significativa – ainda em curso - das relações entre governantes e cidadãos que ganharam amplitude não somente pelas TIC, mas sobretudo por estratégias de comunicação pública potencializadas e cada vez mais performantes. Em muitos casos, ela se tornou uma exigência já que problemas sociais passam a ser vistos como resultados de déficits de informação, de troca e de escuta (NEVEU, 2006).

Embora reconheçamos que a noção de comunicação pública é atravessada por uma visão normativa - que consiste em situá-la em um campo totalmente independente ao do governo que está no poder - iremos apresentar cinco eixos de ação das instituições públicas e os enlances possíveis entre comunicação pública e governança. Cada um dos

cinco eixos será descrito, caracterizado e problematizado separadamente através de exemplos, porém convém pontuar que eles são interdependentes.

- **a disponibilização de dados públicos;**

A disposição para os cidadãos de dados produzidos pelos próprios serviços estatais corresponde a um dos objetivos do serviço público. Como exemplo podemos citar o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), criado em 1936, que produz análise, pesquisa e divulga informações de natureza estatística, como dados sobre a população brasileira, inflação, PIB, entre outros. O país possui, portanto, longa tradição nessa atividade, ganhando reconhecimento internacional, sendo o Censo um dos instrumentos mais relevantes, como reitera o pesquisador Whitacker (2021), ao abordar a capacidade de processamento e representação de dados e informações do Instituto que, além de empregar metodologias rigorosas, é capaz de coletar dados de maneira regular. Produzir e divulgar dados estatísticos é “revelar a sociedade a ela mesma”, como resume Ollivier-Yanniv (2006, p. 105). Essa possibilidade de “revelação” ganhou amplitude com a emergência de sites institucionais e, em um contexto mais recente, de canais nas plataformas digitais. Não por acaso, a produção e sistematização de dados sobre o país é objeto de disputa e está submetida, portanto, há uma relação de poder. Os ataques sofridos pelo IBGE por parte do governo Bolsonaro (WHITACKER, 2021) demonstram essa disputa e como os enlaces da comunicação pública com a política podem dificultar e, até mesmo, impossibilitar práticas - não apenas de transparência do governo com seus cidadãos - mas também de institucionalização de uma política de informação estatal.

- **as ações visando a melhoria da relação com o público;**

Se o tópico anterior se referia à produção de dados e informações, este diz respeito à maneira pela qual eles são divulgados que, ao nosso ver, passa principalmente por ações de comunicação. Diferentes formas de acesso público foram sendo criadas à medida que as técnicas foram evoluindo: chamadas por telefone, atendimento presencial em guichês, mensagens via e-mail ou por aplicativos são alguns exemplos das principais formas hoje de contato entre usuários e administração pública. Observa-se, principalmente nos últimos dez anos, o avanço das inovações digitais e a transformação digital do setor público. Nos Estados Unidos, a cidade de Washington criou em 2011 um site em que

cidadãos podem dar nota para os serviços prestados pelo governo¹². Na Estônia, todos os serviços públicos são online e cada cidadão tem uma identidade digital (LEMOS, 2020). No Brasil, o Governo do Estado da Paraíba criou em 2019 uma plataforma digital com mais de cem atividades – entre elas, um Serviço de Informações ao Cidadão e participação em orçamento democrático –, visando melhorar o acesso aos serviços públicos¹³. Meses depois, já em 2020, o governo federal lança a Estratégia de Governo Digital do Governo Federal (EGD) para o período 2020-2022; como consta do site de divulgação, o objetivo é “oferecer políticas públicas e serviços de melhor qualidade, mais simples, acessíveis a qualquer hora e lugar e a um custo menor para o cidadão¹⁴”. Segundo o documento, o governo do futuro será inteligente, aberto, confiável, transparente, eficiente e centrado no cidadão. Se, por um lado, vemos a modernização da administração pública, por outro também podemos levantar dois questionamentos: um sobre a qualidade desses serviços prestados tendo em vista a desigualdade de acesso à internet no país (GERALDES *et al.*, 2022) e outro sobre as eventuais tensões e conflitos que emergem dessa aproximação com o usuário-cidadão (MORAES; BIZELLO, 2022¹⁵). Trata-se assim de uma questão de gestão, mas sobretudo política, evidenciando a necessidade de uma reflexão que vá além de um debate centrado em ferramentas e nas estratégias de “sedução” da administração pública que busca também ser exemplo de “modernidade”, ao tentar criar um sentimento de participação cívica na população.

- **as campanhas de informação de interesse público;**

Este tópico diz respeito ao ato de informar os cidadãos sobre seus direitos e deveres. Praticamente todos os ministérios e secretarias produzem informações diárias, seja em seus próprios canais, seja através das mídias. Podemos citar alguns exemplos de campanhas amplamente divulgadas nas mídias no Brasil: sobre a vacinação de crianças, “outubro rosa”, sobre infrações de trânsito, como o uso de álcool ao volante, entre outras. Através dessas campanhas regulares, a comunicação governamental busca, portanto, apresentar publicamente novas medidas (multas mais severas no caso do último exemplo) ou também modificar comportamentos, atitudes e mentalidades dos indivíduos, visto que

¹² Disponível em: <https://grade.dc.gov/>. Acesso em: 17 ago. 2020.

¹³ Disponível em: <http://digital.pb.gov.br/>. Acesso em: 17 ago. 2020.

¹⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020>. Acesso em: 23 ago. 2020.

¹⁵ Ao analisarem os pedidos de informação encaminhados ao Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) do Poder Executivo Paulista, as autoras concluem que há ainda dificuldade de acesso a determinadas informações, seja pela falta de uma cultura “aberta” dentro das instituições, seja por uma dificuldade de atendimento de uma demanda específica.

eles devem se comportar de maneira responsável vis-à-vis do outro e do coletivo ao qual pertencem. Em casos excepcionais, como é o da pandemia, também podemos observar esse tipo de estratégia de comunicação, que tirou proveito das potencialidades da geolocalização dos cidadãos (para monitorar aglomerações e comportamentos em lugares públicos) e dos aplicativos para celular (como o “Monitora Covid-19”, desenvolvido pelo Consórcio Nordeste e disponibilizado pelo governo paraibano, sendo utilizado para acompanhar pacientes com sintomas do novo coronavírus¹⁶).

Se assumirmos que esse tipo de estratégia de comunicação apresenta um caráter normativo, podemos considerá-la também - retomando as contribuições de Hamman (2020), mas também de Castro (2018) - como uma ferramenta de governo do social. Em alguns casos, como garante Ollivier-Yanniv (2006), a comunicação pública substitui às formas clássicas do controle do Estado sobre os indivíduos, contribuindo para o deslocamento da fronteira entre espaço público e privado. Quando uma instituição pública comunica sobre os bons comportamentos que devem ser adotados em matéria de saúde, de segurança pública, meio ambiente, podemos considerar que ela atua na modificação de mentalidade e de atitudes. O enquadramento governamental desses problemas é, muitas vezes, dissimulado e termina por responsabilizar os indivíduos e reforçar estigmatizações (PETTERS; PAES, 2022).

- **a imagem e visibilidade das instituições públicas;**

Uma parte das atividades da comunicação pública é levar ao conhecimento da população uma instituição pública e suas características, visando também valorizar a sua imagem. Em nível regional e local podemos observar que as estratégias de imagem recaem mais sobre a identidade de um território, assim como as atividades que ele possui (como festas famosas, São João no Nordeste, entre outras), muitas delas criando logo e slogan. Este tópico ganha relevância em um contexto de acentuada midiaticização da política (NEVEU, 2003; MARTINO, 2019) em que o jogo político está cada vez mais orientado para as mídias à medida em que se aprofunda um contexto de crise de desconfiança nas instituições. Como lembra Mercier (2017), até mesmo uma declaração de um ator político nas redes sociais digitais pode virar um acontecimento midiático, sendo retomada e problematizada tanto por internautas, quanto por jornalistas e pessoas

¹⁶ Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/monitora-covid-19-governo-disponibiliza-aplicativo-para-auxiliar-no-combate-a-pandemia>. Acesso em: 17 ago. 2020.

públicas. Muitas decisões públicas parecem ser tomadas com o objetivo de fazer as pessoas acreditarem que algo está sendo feito (efeito *anúncio*) e de “vestir” as medidas tomadas para dar-lhes mais visibilidade, mais força aparente (efeito *embalagem*). Um dos eixos de investigação desde tópico é, portanto, as diferentes pressões que atravessam o campo político, podendo levar figuras políticas a dar “respostas” adequadas à lógica midiática.

- **a atuação da comunicação na criação de dispositivos de participação e consulta públicas**

Aqui, trata-se dos enlaces possíveis entre comunicação pública e decisão política. Se a transparência nas tomadas de decisão por parte do governo se tornou uma obrigação democrática para e pelas instituições, a busca por proximidade entre governo e cidadão contribuiu para a criação de dispositivos de participação e consulta públicas. Do Marco Civil da Internet, já citado, passando por plenárias abertas ao público sobre o orçamento (como é o caso do governo da Paraíba a partir de 2020 ou ainda o Orçamento Participativo adotado no município de Porto Alegre, dentre outros exemplos) até uma série de ações visando a inclusão digital (BRAGA et al., 2008), podemos observar como há em curso um processo de desenvolvimento de dinâmicas de decisão mais informativas e transparentes. A criação do Portal da transparência, em 2004, pode considerada um marco nesse sentido, já que disponibilizou diversos tipos de consultas, como os gastos do governo, além da implementação da Lei de Acesso às Informações Públicas, que completa dez anos em 2022 (GERALDES et al., 2022). No entanto, apesar de indicarem avanços democráticos, esses dispositivos de participação e consultas públicas levantam questionamentos sobre o tipo de participação que de fato ocorre nessas instâncias e quais atores são envolvidos, já que os dispositivos não são neutros nem indiferentemente disponíveis, como observamos na primeira parte deste texto. Ao invés de atuar verdadeiramente na promoção de iniciativas de debate e de escuta da sociedade, as estratégias de comunicação das instituições públicas acabam agindo, muitas vezes, na neutralização de visões discordantes (WEBER, 2007; MARTINO, 2019). Isso porque a criação de iniciativas participativas são objeto de estratégias de comunicação que visam, em muitos casos, rentabilizar o capital de visibilidade da administração pública, buscando atenuar as desconfianças e resistências dos cidadãos em relação às instituições (e suas decisões). É importante pontuar que a visibilidade da administração pública não é diretamente proporcional ao sentimento da aprovação e satisfação dos cidadãos. Por isso,

embora reconheçamos que a comunicação pública esteja cada vez mais performante, existem limites entre os objetivos das ações de comunicação e a relação que de fato existe entre administração pública e cidadãos.

Considerações finais

A partir dos cinco conjuntos de ações de comunicação descritos e problematizados neste artigo (a disponibilização de dados públicos; as ações visando a melhoria da relação com o público; as campanhas de informação de interesse público; a imagem e visibilidade das instituições públicas; a atuação da comunicação na criação de dispositivos de participação e consulta públicas) buscamos demonstrar os enlaces entre comunicação pública e governança. Mas, sobretudo, reiteramos a importância de olhar para os processos e dispositivos comunicacionais quando se objetiva compreender as “novas” relações entre Estado, cidadãos e demais atores. A partir do prisma da comunicação pública levantamos essa reflexão ao observar, através de exemplos, como questões políticas e governamentais podem ser invisibilizadas em práticas e situações de comunicação tidas como “transparentes” e de interesse público. Ao descrever situações em que a comunicação visa agir no comportamento dos indivíduos e ao abordar as interdependências com o político através dos enlaces entre comunicação pública e comunicação política (que se reforçam em um contexto de intensa mediação da política) problematizamos o papel da comunicação pública. Os processos e dispositivos comunicacionais são mais do que uma ferramenta complementar para as ações de governança. Em resumo, três aspectos indicam como esses processos e dispositivos comunicacionais oscilam entre interesse público e governo do social, contribuindo para a reflexão (e desconstrução) do conceito de governança:

- quando o direito ao acesso à informação é anunciado, mas na prática se observa o controle da informação por órgãos públicos ou a falta de acesso da sociedade a computadores e à internet de boa qualidade;
- quando mensagens consideradas de “interesse público” são elaboradas, mas apresentam um enquadramento direcionado do governo em relação a problemas sociais;
- quando há abertura de instâncias de participação, que se esbarram em tentativas de neutralização de visões discordantes ou ainda de rentabilização da visibilidade da administração pública ou governantes a partir do “efeito anúncio e embalagem”.

REFERÊNCIAS

ARTURI, C. S. Governança mundial, estado e democracia: considerações a partir de alguns estudos de caso. **Cena Internacional**, ano 7, n. 2, p. 108-121, 2005.

BARROS, Samuel Anderson Rocha. Os desafios das consultas públicas online: lições do Marco Civil da Internet. **Link em Revista**, v. 12, n. 1, 2016.

BRAGA et al., O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público, **Revista do Serviço Público**, v. 59, n.1, p. 05-21, Jan/Mar, 2008.

CASTRO, J. C. L. Redes sociais como modelo de governança algorítmica, **Matrizes**, v.12, n. 2 maio/ago, p. 165-191, 2018.

D'ANDRÉA, C. **Pesquisando plataformas online: conceitos e métodos**. Salvador: EDUFBA, 2020.

DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. **DADOS**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, 1995, p. 385-415.

GERALDES, E. *et al.* **Dez anos da lei de acesso à informação: limites, perspectivas e desafios**. São Paulo: INTERCOM, 2022.

GONÇALVES, A. O Conceito de Governança. **Anais...** Trabalho apresentado no XIV Congresso Nacional do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – Fortaleza, 2005.

HAMMAN, P. Gouvernance. **Publictionnaire**. Dictionnaire encyclopédique et critique des publics. Mis en ligne le 28 février 2020. Disponível em : <http://publictionnaire.humanum.fr/notice/gouvernance/>

LASCOUMES. P. La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir. **Le Portique**, n. 13-14, 2004. URL : <http://journals.openedition.org/leportique/625>. DOI : <https://doi.org/10.4000/leportique.625>

LE GALÈS, P. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. **Revue française de science politique**, 45^e année, n.1, p. 57-95, 1995.

LEMOS, Ronaldo. Transformação digital dos serviços públicos. In: **Transformation Day Citizen as a consumer. Governo e cidadãos conectados**. Oracle. Disponível em: <https://go.oracle.com/LP=96900?elqCampaignId=255279>. 11 ago 2020.

MARTINO, L. M. S. Mdiatização da política, entretenimento e cultura pop. Dimensões conceituais e práticas. **InMediaciones de la Comunicación**, v.14, n.2, p.145-164, 2019.

MERCIER, A. **La lecture événementielle des faits politiques: entre logiques journalistiques et (dés)intermédiation numérique**. *Sciences de la société*, n. 102, 2017. Disponível em: <http://journals.openedition.org/sds/6896>. Acesso em: 9 mai. 2022. DOI: <https://doi.org/10.4000/sds.6896>.

MONTENEGRO, L.M.B. **Governança Digital do Combate à Violência Online de Gênero**. Análise de estratégias de organizações de resistência sob a perspectiva do processo de construção do problema público. Tese (Doutorado em Comunicação), Universidade de Brasília, 2021.

MORAES, M. B.; BIZELLO, M. L. O acesso sob controle: a permanência da cultura do segredo no acesso à informação. IN: GERALDES, E. *et al.* **Dez anos da lei de acesso à informação: limites, perspectivas e desafios**. São Paulo: INTERCOM, 2022, p. 298-312.

NEVEU, E. Métier politique : d'une institutionnalisation à une autre. In : LAGROYE J. **La politisation**. Paris: Belin, 2003, p.103-121.

NEVEU, E. **Une société de communication ?** Paris : Ed. Montchrestien, 2006.

OLLIVIER-YANIV, C. **L'Etat communiquant**. Paris: PUF, 2000.

OLLIVIER-YANIV, C. La communication publique. Communication d'intérêt général et exercice du pouvoir. In : OLIVESI S. (org.). **Sciences de l'information et de la communication**. Objets, savoir, discipline. Grenoble: PUG, 2006, p. 97-109.

PETERS, L.; PAES, P. Entre comunicação pública e promoção política: interações de Emmanuel Macron e youtubers na gestão da pandemia da Covid-19. **Rumores**, 2022, p. (No prelo).

POSSAMAI, J. **Instituições e desempenho do governo digital: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai em perspectiva comparada**. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

ROHR, A. Empresa de reconhecimento facial Clearview notifica clientes sobre vazamento de dados. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/blog/altieres-rohr/post/2020/02/27/empresa-de-reconhecimento-facial-clearview-notifica-clientes-sobre-vazamento-de-dados.ghtml>. Acesso em: 19 jun. 2022.

SILVEIRA, S. A. Responsabilidade algorítmica, personalidade eletrônica e democracia. **Eptic**, v. 22, n. 2, p.83-96, 2020.

SMYRNAIOS, N. La nouvelle bourgeoisie issue de la Silicon Valley. **La Pensée**, n. 409, p. 31 - 42, 2022.

UN. United Nations. General Assembly. **Report of the Working Group on Internet Governance**. Disponível em: <http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2022.

WAGNER, F. R.; CANABARRO, D. R. A Governança da Internet: definição, desafios e perspectivas. In: PIMENTA, Marcelo Soares; CANABARRO Diego Rafael (orgs.). **Governança Digital**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, p. 191-209.

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

WEBER, M. H. Na comunicação pública, a captura do voto. **LOGOS: Mídia e democracia**, ano 14, 2º semestre, p. 21- 42, 2007.

WHITACKER, A.M. Por que há um boicote ao Censo e ao IBGE no governo Bolsonaro. **Jornal da Unesp**. Disponível em: <https://jornal.unesp.br/2021/05/06/por-que-ha-um-boicote-ao-censo-e-ao-ibge-no-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 20 jun. 2022.