

---

## **A comunicação pública enquanto conceito e política para a efetivação da cidadania: um estudo sobre o Diário Oficial da Prefeitura de Suzano-SP<sup>1</sup>**

Gustavo Souza da SILVA<sup>2</sup>

Cristina SCHMIDT<sup>3</sup>

Ricardo SARTORELLO<sup>4</sup>

Universidade de Mogi das Cruzes, SP

### **RESUMO**

O presente artigo propõe uma discussão sintética em relação à discrepância entre os processos de comunicação dos governos executivos, sobretudo os municipais, e o conceito de comunicação pública enquanto dever constitucional e política governamental que visa informar, prestar contas e orientar socialmente os cidadãos acerca dos assuntos de interesse coletivo. Propõe, também, abordar o conceito de comunicação pública e suas complexidades na perspectiva de diferentes autores, bem como situar o direito à informação na legislação nacional e em documentos internacionais e, por fim, analisar a regionalização da comunicação pública como política para a efetivação da cidadania na esfera municipal, a partir de um estudo descritivo sobre o Diário Oficial Eletrônico da Prefeitura de Suzano-SP.

**Palavras-Chave:** Comunicação pública; Cidadania; Direito à informação; Diário Oficial Eletrônico.

### **Introdução**

Este artigo compõe a disciplina “Federalismo e Processos de Regionalização: desenvolvimento regional e cidadania”, do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade de Mogi das Cruzes, e tem como objetivo discutir e refletir acerca da comunicação pública enquanto conceito e também enquanto política governamental que visa à efetivação da cidadania, transparência e democracia no âmbito dos municípios.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado na DT 7 – Comunicação, Espaço e Cidadania do XXIII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste, realizado de 7 a 9 de junho de 2018.

<sup>2</sup> Mestrando do Curso de Políticas Públicas da Universidade de Mogi das Cruzes, e-mail: [gustavosilva94@outlook.com](mailto:gustavosilva94@outlook.com).

<sup>3</sup> Orientadora do trabalho. Professora do Mestrado em Políticas Públicas da Universidade de Mogi das Cruzes, e-mail: [crisschmidt@umc.br](mailto:crisschmidt@umc.br).

<sup>4</sup> Coorientador do trabalho. Professor do Mestrado em Políticas Públicas da Universidade de Mogi das Cruzes, e-mail: [ricardosartorello@umc.br](mailto:ricardosartorello@umc.br).

O campo da comunicação pública vem sendo predominantemente estudado e debatido por pesquisadores desde os anos 1980, sobretudo na Europa. No Brasil, o tema ganhou ímpeto a partir do processo de redemocratização do país, em 1985, e da promulgação da Constituição Federal de 1988, que, entre tantos outros direitos, garantiu aos cidadãos a liberdade de expressão, de imprensa e o direito irrefutável do acesso à informação.

Além disso, a Carta Magna estabeleceu aos Poderes da União, dos Estados e Municípios os princípios de impessoalidade e publicidade, reforçando a premissa de que cabe às administrações públicas a obrigação de realizar, junto aos cidadãos, uma comunicação transparente e focada no interesse coletivo, de modo a publicizar (tornar público) seus atos, programas, obras, serviços e campanhas, cujo caráter deve ser educativo, informativo e de orientação social, não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que denotem promoção pessoal ou partidária.

Pode-se questionar, contudo, se de fato existe comunicação pública no Brasil ou se a comunicação praticada pelo Estado pode realmente ser chamada de pública, na medida em que os governos federais, estaduais e municipais se constituem como emissores soberanos e unilaterais de informações, sem ao menos ouvir a sociedade e tampouco prestar contas com clareza e promover o acesso à informação, do ponto de vista da linguagem, nos portais de transparência e nos Diários Oficiais.

É viável, também, indagar a possibilidade de se praticar comunicação pública ante uma cultura política que enxerga a comunicação enquanto estratégia de promoção pessoal e instrumento de persuasão publicitária. Em que as decisões são tradicionalmente tomadas de maneira unilateral (de cima para baixo) e que o povo, marginalizado, não participa e não é convidado nem engajado a participar dos processos de planejamento e execução de políticas públicas e debates acerca de temas que envolvem a coletividade.

O presente artigo, portanto, propõe uma discussão sintética em relação à discrepância entre os processos de comunicação dos governos executivos, sobretudo os municipais, e o conceito de comunicação pública enquanto dever constitucional e política governamental que visa informar, prestar contas e orientar socialmente os cidadãos acerca dos assuntos de interesse coletivo.

Propõe, ainda, abordar o conceito de comunicação pública e suas complexidades na perspectiva de diferentes autores, bem como situar o direito humano à informação na

legislação nacional e em documentos internacionais e, por fim, analisar a regionalização da comunicação pública como política para a efetivação da cidadania na esfera municipal, a partir de um estudo descritivo sobre o Diário Oficial eletrônico da Prefeitura de Suzano.

### **Conceito de comunicação pública e sua complexidade**

O consenso geral entre os acadêmicos da área da comunicação social é o de que a comunicação pública, enquanto conceito, está ainda em processo de construção, não tendo, portanto, uma definição ou um entendimento teórico-prático unívoco e concreto, conforme destaca a professora Elizabeth Brandão: “A expressão comunicação pública vem sendo usada com múltiplos significados, frequentemente conflitantes [...] Tanta diversidade demonstra que a expressão ainda não é um conceito claro[...]”. (BRANDÃO, 2012, p. 1).

A falta de uma definição objetiva e prática na literatura acadêmica a respeito do conceito de comunicação pública não somente dificulta o exercício profissional dos que atuam nos órgãos públicos, como fornece fundamentação e espaço para que ações de marketing partidário e propaganda ideológica com finalidades de promoção pessoal e interesses privados sejam mascarados com a nomenclatura de comunicação pública. Apesar disso, é preciso reconhecer os avanços conceituais na bibliografia sobre o tema, no sentido de uma definição menos vaga.

Mariana Koçouski (2013), com esse propósito, apresenta uma interessante revisão bibliográfica dos autores internacionais que mais se destacam no estudo sobre a temática, como o colombiano Juan C. Jaramillo Lopes, o italiano Paolo Mancini e o francês Pierre Zémor. A pesquisadora sintetiza que, para Lopes, a comunicação pública ocorre no contexto conceitual da “esfera pública”, formulado por Habermas, partindo da ideia de mobilização social nos processos de comunicação, no que diz respeito a reinterpretções e reproduções de mensagens realizadas nas dimensões política, midiática, estatal, organizacional e da vida social.

Já para Mancini, explica a autora, a comunicação pública como conceito encontra-se diante da emergente premissa de que “a informação é um direito de cidadania” (p. 47), e se inter-relaciona com três dimensões: 1) promotores ou emissores, 2) finalidade e 3) objeto. A primeira diz respeito às organizações públicas ou privadas; a segunda se refere ao entendimento de que a comunicação realizada por uma instituição não deve ser

orientada por interesses comerciais; e a terceira está relacionada aos interesses gerais das comunidades.

Principal referência dos estudos brasileiros, o conceito de comunicação pública segundo Zémor é apresentado por Koçouski a partir da “legitimidade do interesse geral”, cujas “finalidades não podem ser dissociadas daquelas inerentes às instituições públicas” (p. 43). Em outra obra, Zémor (2009, p. 189) afirma que a comunicação pública consiste na “troca e compartilhamento de informações de utilidade pública ou de compromissos de interesses gerais”.

Segundo o autor francês, o cidadão, no processo de comunicação, deve ser considerado com prioridade, como agente ativo e relevante no debate de políticas e decisões sobre assuntos que envolvem a coletividade, não podendo ser reduzido à mera condição de eleitor ou consumidor passível.

O pensamento de Zémor a respeito da comunicação pública, de um modo geral, referencia a abordagem dos autores brasileiros. O jornalista e professor Jorge Duarte (2011, p. 1-2), por exemplo, afirma que o conceito de comunicação pública é oriundo da “noção de comunicação governamental”, cuja execução “diz respeito aos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo os gestores e a ação do Estado e sociedade”.

Para o professor, a comunicação pública tem como objetivo central o interesse coletivo, no qual deve estabelecer uma relação de interação, diálogo e expressão com o cidadão, diferenciando-se da comunicação política e governamental. Concordando com essa visão, a também professora Heloiza Matos propõe que a comunicação pública seja compreendida “como processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade; um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país”. (MATOS, 2009, p. 6).

Vale, também, destacar a abordagem do professor e jornalista Eugênio Bucci (2015) que, a partir da contribuição dos já mencionados autores, bem como a partir da realidade brasileira e da cultura política moderna do Estado democrático de direito, define o conceito (descritivo e prescritivo) de comunicação pública da seguinte forma:

A comunicação pública se compõe de ações informativas, consultas de opinião e práticas de interlocução, em qualquer âmbito, postas em marcha por meio do emprego de recursos públicos, mediante processos decisórios transparentes, inclusivos e abertos ao acompanhamento,

críticas e apelações da sociedade civil e à fiscalização regular dos órgãos de controle do Estado. Quanto às suas finalidades, a comunicação pública existe para promover o bem comum e o interesse público, sem incorrer, ainda que indiretamente, na promoção partidária (do partido do governo), religiosa ou econômica de qualquer pessoa, grupo, família, empresa, igreja ou outra associação privada. (BUCCI, 2015, p. 69).

Segundo o autor, para definir o que é comunicação pública, é preciso, antes, delimitar com rigor o que ela não é e tampouco pode ser. Parece claro, no entendimento de Bucci, que a comunicação pública não se restringe apenas a divulgar assuntos de interesse coletivo no âmbito da esfera pública, pois uma empresa privada pode realizar uma campanha informativa que seja relevante socialmente e que desperte o interesse público, mas cuja proposta implícita é a promoção de sua marca.

Enfim, nota-se que as interpretações e variáveis epistemológicas acerca do conceito de comunicação pública são diversas e, por isso, complexas (não terminadas). No próximo tópico, delimitaremos a comunicação pública segundo o princípio constitucional de publicidade e o direito humano à informação na legislação nacional e em documentos internacionais.

### **Comunicação pública e o direito humano à informação**

Na definição de Bucci (2015) sobre o conceito de comunicação pública, é nítida a concepção de que o Estado e a sociedade são os atores centrais desse processo comunicativo. O autor sustenta que os recursos utilizados para a comunicação realizada pelos governos são provenientes dos impostos recolhidos dos cidadãos. Por isso, a comunicação produzida pelo Estado (que é público) deve ter como finalidade o público e não interesses privados, particulares e tampouco institucionais, derrubando a ideia da comunicação governamental como estratégia de promoção da imagem do governo.

Para o professor, “a comunicação pública só se justifica dentro do estado democrático de direito se ela realizar o dever do Estado de informar [...]” e que a mesma apenas se consuma “quando dados da gestão pública se tornam acessíveis aos cidadãos de modo fácil, compreensível, lógico e claro” (p. 69).

Esse argumento é pertinente ao que estabelece a Constituição Federal (BRASIL, 1988), no artigo 5º, inciso XIV, de que “é assegurado a todos o acesso à informação” (p. 6), e no inciso XXXIII, que diz: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos

informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade” (p. 8).

No artigo 37, a Constituição também estabelece que os Poderes da União, dos Estados e dos Municípios obedeçam aos princípios de impessoalidade e publicidade – no sentido de tornar público –, especificando no parágrafo 1º que:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (BRASIL, 1988, p. 38).

Ainda na legislação brasileira, há a Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527/2011, que entrou em vigor em 2012 e regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, possibilitando a qualquer pessoa, física ou jurídica, receber informações dos órgãos e entidades sem a necessidade de apresentar motivo.

O direito humano à informação e à comunicação é um requisito imprescindível das sociedades democráticas e está previsto em documentos internacionais como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e também em coletivos de comunicação como a Plataforma Intervernos para a efetivação do Direito Humano à Comunicação no Brasil.

Partindo da concepção política de que, no estado democrático de direito, todo poder emana do povo, a cidadania só pode ser exercida pelos cidadãos na medida em que o acesso à informação compõe a cultura e a prática governamental. É por meio da informação transparente que se tem conhecimento das leis, programas, ações ou inações do governo, gastos públicos, etc. E é a partir do acesso à informação que se tem condições de exercer o papel de cidadão para fiscalizar e acompanhar as ações governamentais, bem como cobrar e solicitar demandas, participar de audiências públicas, debates e eventos abertos à população, ou mesmo saber como, quando e onde tomar vacina, imprimir e pagar o boleto do IPTU, entre outros exemplos.

Na verdade, não basta apenas informar, tem que informar com qualidade, e isso implica clareza, linguagem acessível a todos os públicos, canais de comunicação eletrônicos disponíveis à maioria da população e também transparência na forma de transmitir os dados. Além disso, para realizar comunicação pública, é necessário disponibilizar meios de interlocução com os cidadãos, para, efetivamente, ouvir suas

opiniões e abrir espaço para que influenciem no planejamento e na implementação de políticas públicas.

Esse processo comunicacional e político, na prática, pode até parecer utópico e inalcançável. Todavia, ele envolve nada mais nada menos o que as próprias normas constitucionais e internacionais preveem para o funcionamento democrático dos órgãos públicos perante a sociedade.

### **Regionalização da comunicação pública: cidadania na esfera municipal**

Dentro do federalismo brasileiro, o poder de governabilidade é em tese descentralizado e as competências são distribuídas entre os níveis de governo federal, estadual e municipal, nos quais cada ente constitutivo possui poderes legislativos próprios. Celina Souza (2005) pontua que o sistema federativo brasileiro concede “considerável” autonomia administrativa aos municípios, além de “responsabilidades pela implementação de políticas aprovadas na esfera federal[...]” (p. 111).

Segundo a autora, o sistema federativo, em síntese, possui como dimensões principais o desenho e a divisão territorial de poder governamental. Sem entrar nas controvérsias, variáveis e em um estudo aprofundado sobre o federalismo na perspectiva da Constituição de 1988, como bem faz Celina, convém aqui focalizar a autonomia e competências das administrações municipais na implementação de políticas públicas promovidas na esfera federal, bem como em criações e adaptações e leis, programas e ações, dentro de suas funções e limites constitucionais.

Os princípios de impessoalidade e publicidade, por exemplo, assim como a Lei de Acesso à Informação, perpassam com igualdade por todos os níveis de governo. No âmbito do município, contudo, a regionalização das normas constitucionais e da aplicação de leis visa atender às necessidades e especificidades do local e da população que nele reside e a qual ele pertence.

Rogério Haesbaert (2010), a partir do ponto de vista geográfico e etimológico, define a regionalização como um processo de diferenciação ou recorte do espaço, com o objetivo de orientar-se. Para o autor, “o primeiro pressuposto é o de que regionalizar significa, de saída, assumir a natureza do regional[...]” (p. 4). Regionalizar as normas constitucionais referentes ao acesso à informação e transparência, portanto, consiste em adequar essas políticas de comunicação pública e cidadania para a realidade regional.

Considera-se, a partir dessas premissas, que, embora a comunicação pública segundo a Constituição – especialmente o que preveem os Artigos 5º e 37 – sejam normas nacionais influenciadas por políticas e diretrizes internacionais, sua aplicação prática na esfera municipal deve estar estritamente alinhavada com as características regionais e locais.

Isso implica a criação de instrumentos e mecanismos de comunicação pública que busquem a efetivação da cidadania, não apenas como mero discurso retórico de uma política correta e democratizante, mas sim como *práxis* de efetividade, no que diz respeito à produção de informação com qualidade e transparência e ao acesso disponível a todos, de maneira clara, informativa, que eduque e oriente socialmente.

Entende-se que esse processo, inclusive, parece ser mais viável no âmbito municipal do que em outras esferas, em virtude da proximidade geográfica e política dos cidadãos com as administrações públicas e, mais do que isso, pela percepção de que pertencem às cidades e que elas, de igual modo, pertencem a eles, pagadores de impostos, que devem zelar por elas e ao mesmo tempo cobrar seus administradores.

Nos próximos tópicos, analisaremos esse processo a partir de um estudo descritivo sobre o Diário Oficial Eletrônico da Prefeitura de Suzano-SP, que é administrado e operacionalizado pela Secretaria de Comunicação Pública do município, e que consiste em uma das formas de se promover comunicação pública, sobretudo no ponto de vista informativo, da disponibilidade de dados e da transparência.

### **Diário Oficial Eletrônico da Prefeitura de Suzano-SP: Decreto nº 9.059/17<sup>5</sup>**

O Diário Oficial Eletrônico da Prefeitura de Suzano consiste numa política pública de transparência e acesso à informação, cujo marco legal é a Lei Municipal nº 634, de 18 de outubro de 1961, que criou a “Imprensa Oficial do Município de Suzano” com o objetivo de publicar atos e noticiários dos Poderes Executivo e Legislativo. A referida lei foi revogada em 1965 e recentemente reativada pelo Decreto nº 9.059 de 28 de julho de 2017, que regulamenta o serviço conforme as competências da administração pública municipal e os recursos tecnológicos da atualidade.

---

<sup>5</sup> O conteúdo do decreto pode ser acessado, na íntegra, por meio do link: <https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fwww.suzano.sp.gov.br%2Fweb%2Fwp-content%2Fuploads%2F2017%2F08%2F9059-17-Imprensa-Oficial.doc&embedded=true>.

Conforme argumenta o documento, a ação entra novamente em vigor no município considerando os princípios constitucionais de publicidade e impessoalidade, bem como a premissa de que a comunicação municipal deve se fundar na democratização do acesso às informações, no pluralismo e multiplicidade das fontes de informação e, também, no enfoque pedagógico da comunicação dos órgãos e entidades públicas. Outrossim, o decreto cita que a Lei Orgânica do Município (LOM), no artigo 73, determina que as leis e atos administrativos externos devem ser publicados no órgão oficial do município para que sejam regularizados, considerando a imprensa privada como alternativa na ausência de um canal próprio.

Consta no documento que esse processo de divulgação dos atos administrativos e das leis era realizado até então por meio da imprensa privada, a saber, o jornal impresso local Diário de Suzano que, conforme argumenta o próprio decreto, “circula somente no âmbito regional, em versão impressa e tiragem restrita, fazendo com que seu conteúdo só seja acessível aos seus adquirentes ou assinantes” (SUZANO, 2017, p. 1).

O documento também mostra que, de 2014 a 2016, os gastos da Prefeitura com publicações no veículo de imprensa chegaram a R\$ 14.866.348,67, correspondendo apenas à publicação de atos normativos, como leis e decretos e comunicados oficiais, ficando de fora desse montante os demais atos administrativos, como resoluções, instruções, deliberações, pareceres, atas, entre outros que, simplesmente, não eram divulgados à população.

A redução de gastos diante da crise econômica pela qual passa o país, a necessidade de modernização institucional administrativa e também o comprovado crescimento do uso da internet pelos brasileiros nos últimos anos são outros argumentos do documento que justificam a implementação do Diário Oficial Eletrônico no município. Decretou-se, com isso, que o Poder Executivo da cidade divulgue, sem custos, todos os atos oficiais na plataforma disponível no site da Prefeitura.

De acordo com o decreto, são consideradas obrigatórias no canal as seguintes publicações: 1) emendas à Lei Orgânica do Município, leis complementares, leis ordinárias, decretos, portarias, resoluções; 2) publicações obrigatórias em atendimento a normas federais e estaduais; 3) instruções dos secretários municipais para a boa execução de leis e regulamentos; 4) notificações administrativas, inclusive feitas à vigilância sanitária e questões ambientais; 5) informativos institucionais; 6) atos, contratos, avisos,

editais, convênios, aditamentos, entre outros similares; 7) atas, deliberações e resoluções de todos os órgãos colegiados afetos ao Poder Executivo; 8) atos de interesse dos serviços públicos municipais, como nomeações, exonerações, designações, afastamentos, promoções, reenquadramentos e demissões; 9) balanços, balancetes e movimentos diários de caixa do serviço público; 10) agenda de compromissos e correspondência oficial do prefeito; 11) avisos ineditoriais; 12) publicações oficiais requisitadas pelas autoridades competentes.

Segundo o decreto, a Imprensa Oficial deve ser publicada diariamente, de terça a sábado, com exceção de feriados e pontos facultativos. O documento também determina que, com o objetivo de obter dados estatísticos de acesso às publicações, o endereço eletrônico tenha mecanismos para aferir o número de visualizações e *downloads*, devendo todas as edições, ainda, permanecerem disponíveis para pesquisa.

Exige, também, que as publicações passem por prévia aprovação da Secretaria de Assuntos Jurídicos, que a solicitação de publicidade seja feita por agentes políticos competentes e, por fim, dentro do que prevê a Constituição Federal no artigo 37, que o conteúdo divulgado tenha caráter educativo, informativo ou de orientação social, não podendo conter nenhum elemento que caracterize promoção pessoal.

### **Análise das publicações do Diário Oficial Eletrônico**

Diante das informações observadas no Decreto nº 9.059, que reativa e regulamenta o Diário Oficial Eletrônico da Prefeitura de Suzano, percebe-se a pertinência da decisão em criar e legitimar um canal oficial próprio para a publicação de normas e atos administrativos de interesse público. Primeiro, porque os dados são públicos e devem estar disponíveis a todos. Não é coerente para uma administração pública divulgar suas ações e normativas, que são públicas e destinadas aos cidadãos, unicamente em um veículo de comunicação privado, no qual a audiência é restrita e só tem acesso ao conteúdo mediante pagamento e assinatura. Segundo, porque levantamentos recentes<sup>6</sup> comprovam que o uso da internet por parte da sociedade brasileira tem crescido exponencialmente em detrimento de mídias como o jornal impresso.

---

<sup>6</sup> Dados da Pesquisa Brasileira de Mídia (PBM, 2016), encomendada pelo Governo Federal ao Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope), mostram que a Internet é o segundo meio de comunicação mais acessado pelos brasileiros, atrás apenas da TV.

A ação da Prefeitura, ademais, vai render aos cofres públicos uma economia significativa, visto que eram gastos anualmente cerca de R\$ 5 milhões com publicações de atos normativos e comunicados oficiais na imprensa privada, deixando de fora ainda outras ações administrativas de igual relevância e necessidade de divulgação, conforme informa o decreto que legitima o Diário Oficial Eletrônico do Poder Executivo. Em funcionamento desde o dia 1º de agosto de 2017, a Imprensa Oficial da cidade está localizada à direita na parte superior da página principal do site da Prefeitura.

Com o objetivo de analisar o conteúdo do Diário Oficial, na perspectiva dos dados divulgados, da disponibilidade de acesso e da linguagem utilizada, foram observadas 22 edições publicadas durante o mês de março de 2018. O conteúdo foi organizado segundo os tipos de documentos referentes a atos administrativos e normativos obrigatórios previstos no Decreto nº 9.059.

Quanto aos atos administrativos divulgados, foram identificados ao todo 14 decretos, três leis e três resoluções. Com relação aos atos administrativos, contabilizaram-se 10 editais, seis notificações administrativas, uma ata de reunião, 77 informativos do Departamento de Compras e Licitações e das Secretarias, um parecer, três convites para audiências públicas e reuniões, uma convocação, dois chamamentos públicos, duas instruções das Secretarias, além de uma edição extra divulgando, na íntegra, o relatório de gestão fiscal.

Apesar de o período da amostra ser limitado (30 dias apenas), verificou-se que grande parte dos documentos obrigatórios previstos pelo decreto regulamentador foi publicada na Imprensa Oficial, com exceção de atos internos como nomeações, exonerações, designações, afastamentos, promoções e demissões; bem como dos balanços, balancetes e movimentos diários de caixa do serviço público; e da agenda de compromissos e correspondência oficial do prefeito.

Publicações desses gêneros não foram divulgadas em nenhuma das 22 edições analisadas, descumprindo com o que determina o decreto. Outro quesito cujo o documento prevê e que não foi identificado na plataforma é o recurso que permite verificar o número de visualizações e *downloads* das edições. A falta desse elemento impossibilita avaliar a efetividade e eficácia da política pública de acesso à informação: se de fato o conteúdo está sendo consultado pela população e se não está, o porquê.

A principal finalidade da implementação do Diário Oficial Eletrônico, como bem esclarece o decreto, é democratizar o acesso à informação por meio dos recursos tecnológicos e tornar público, gratuitamente, as ações normativas e administrativas afetas ao Poder Executivo. Ora, o sentido máximo de tornar público consiste em nada menos do que fazer com que os cidadãos tenham conhecimento das informações, ou que as informações cheguem aos cidadãos e que eles, obviamente, compreendam as mensagens.

A própria diretriz constitucional incrementada pelo decreto prevê que o conteúdo divulgado pelos órgãos públicos deve ter caráter educativo, informativo e de orientação social. Já o decreto que regulamenta o Diário Oficial de Suzano vai mais além ao dizer que a comunicação municipal deve se fundar na democratização do acesso às informações, no pluralismo e multiplicidade das fontes de informação e no enfoque pedagógico da comunicação das entidades públicas.

**Figura 1** - Diário Oficial Eletrônico do Município de Suzano no site da Prefeitura



**Diário Oficial Eletrônico**  
Município de Suzano

Poder Executivo  
Imprensa Oficial  
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SUZANO

Imprensa Oficial do Município de Suzano, Lei Municipal nº 634 de 18 de Outubro de 1961, Decreto nº 9.059 de 28 de Julho de 2017  
Paço Municipal - Rua Baruel, 501 - Centro - Suzano - SP - CEP: 08675-902 - Fone: 11 4745-2000  
Ano: 02 - Edição Nº 057 - 24 de março de 2018

**SUMÁRIO**

	Página
<b>ATOS OFICIAIS DO PODER EXECUTIVO</b> .....	<b>1</b>
DECRETOS .....	1
<b>SEC. MUN. DE PLANEJAMENTO E FINANÇAS</b> .....	<b>1</b>
DEPARTAMENTO DE COMPRAS E LICITAÇÕES .....	1
<b>SEC. MUN. DE SAÚDE</b> .....	<b>1</b>
CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE .....	1

**ATOS OFICIAIS DO PODER EXECUTIVO**

§2º Será nomeado dentre os servidores designados, um titular e um suplente para ser responsável pela Coordenação do CTA-EIV.  
§3º O exercício das funções como membro do CTA-EIV não acarretará ao servidor benefício adicional.  
**Art.4º.** Ao Coordenador do CTA-EIV cabe as seguintes atribuições:  
I - propor calendário de reuniões;  
II - convocar e presidir as reuniões atendendo a ordem dos trabalhos estabelecida em pauta;  
III - conduzir os debates e resolver as questões de ordem e colocar em votação as matérias para deliberação;  
IV - convocar as reuniões extraordinárias;  
V - convocar, caso necessário, servidores pertencentes ao CTA-EIV para documentar todos os atos e reuniões, por meio de atas e relatórios, que deverão instruir os autos do processo administrativo da aprovação do projeto pretendido.  
**Art.6º.** As despesas decorrentes da execução do presente Decreto correrão à conta de verbas próprias dos orçamentos vigentes e futuros, que serão suplementadas, se necessário, para atender tal finalidade.  
**Art.7º.** Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.  
Paço Municipal "Prefeito Firmino José da Costa", 22 de março de 2018, 68º da Emancipação Político-Administrativa.

Página 1 / 4

Contudo, a linguagem rebuscada e predominantemente técnica utilizada nas publicações de atos normativos e administrativos prejudicam o processo de comunicação entre a Prefeitura e a sociedade, distanciando o texto dos leitores e não alcançando o objetivo principal do Diário Oficial: informar com transparência. O discurso empregado no Diário Oficial faz parte da comunicação normativa (jurídico-formal), que, conforme

explica Mariângela Haswani (2013), é utilizada para dar publicidade às leis. A autora defende que o “discurso obscuro das leis” dificulta o desenvolvimento da cidadania, pois, uma vez que o cidadão não entende o conteúdo, não é capaz de exercer seus deveres e cobrar seus direitos.

Fundamentando-se em autores que definem a comunicação normativa como base da comunicação pública, Haswani sintetiza que as administrações públicas herdaram a obscuridade da linguagem jurídica ao produzirem os documentos, visando apenas os especialistas e avaliadores internos e externos, como advogados e contadores, e não a população em geral. Além disso, afirma a autora, não pode ser negligenciada “[...]a tradição burocrática de adequar velhos documentos a novos casos, reutilizando textos já existentes, muitas vezes relativos a tempos longínquos e que usam uma terminologia em desuso[...]” (2013, p. 33).

Haswani pressupõe que “essa obscuridade das leis traz consigo o DNA do estamento burocrático brasileiro e tenha em seu cerne o intuito da dominação pela ignorância” (2013, p. 38). Nessa perspectiva, é pertinente recorrer a autores da linguística, como o francês Dominique Maingueneau (2004) e o inglês Norman Fairclough (2001), que compreendem o discurso como prática social, uma ação sobre o outro e sobre o mundo que visa modificar situações ou construir estruturas sociais.

Para o primeiro, o discurso está além das palavras, está na totalidade de um enunciado, que constitui um sentido. Dessa maneira, o discurso não foge a normas de determinados grupos sociais, pelo contrário, está submetido a regras e organizações que são assumidos por um sujeito, inserido em um contexto, em uma posição específica e que se apropria da linguagem com um objetivo final específico. (MAINGUENEAU, 2004, p. 55).

Já Fairclough considera o discurso como uma forma de representação e de fonte de referência de conhecimento. Sua abordagem indica que o discurso não tem como consequência somente a representação do mundo, mas a significação do mundo, das instituições, identidades e posições na estrutura social. O discurso, segundo argumenta o autor, contribui para a constituição de entidades e relações sociais na medida em que também é construído pelas estruturas da sociedade.

Qual seria, portanto, o motivo de realizar uma comunicação tão rebuscada, truncada e obscura dos dados públicos? Seria o objetivo cumprir meramente um protocolo

legal de disponibilizar os dados e, implicitamente, torná-los distantes da maioria da população, visando manter o poder ou a inatividade política pela ignorância? Seriam o princípio de publicidade e o conceito de comunicação pública apenas falácias? Por que a linguagem utilizada no Diário Oficial analisado não promove uma comunicação plural e com enfoque informativo e pedagógico, conforme determina sua própria regulamentação? São questões que se estendem a outros municípios, além de Suzano, e para outros entes constitutivos e seus órgãos públicos, e cujas respostas poderão vir de outros estudos mais amplos.

### **Considerações finais**

Portanto, uma definição mais clara, no sentido teórico e prático, acerca do conceito de comunicação pública enquanto política governamental, tem como objetivo central transformar o uso histórico da comunicação por governos e políticos – como uma estratégia de promoção pessoal e partidária – e buscar a aplicação do conceito de comunicação pública construído pelos autores ao longo das últimas décadas: uma comunicação voltada única e exclusivamente ao interesse coletivo e ao serviço público, pautada pela transparência, clareza e a interlocução.

Convém destacar, outrossim, que os canais de comunicação dos órgãos públicos, cuja finalidade é promover o acesso à informação e a transparência, devem funcionar na prática como determinam as diretrizes constitucionais, com linguagem clara, inteligível e de modo que o conteúdo chegue à população, sem discursos truncados e termos extremamente técnicos.

Ademais, é preciso enfatizar que não se faz comunicação pública simplesmente por meio de divulgação de informações. É necessário que as informações sejam difundidas com qualidade, de maneira democrática e inteligível. Não só isso, é necessário, também, criar e fortalecer meios de se ouvir a sociedade, de dar voz aos cidadãos e espaço para que participem e debatam a respeito de políticas e decisões.

Apesar de parecer utópico diante do cenário político atual, cuja essência é histórica, o conceito de comunicação pública, vale ressaltar, não implica nada mais nada menos o que prevê a própria Constituição Federal de 1988 e o discurso da ciência política ocidental do estado democrático de direito, de que todo poder emana do povo.

## Referências

- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo, Atlas, 2012.
- BRASIL. **Constituição (1988)**: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- BUCCI, Eugênio. **O Estado de Narciso**: A comunicação pública a serviço da vaidade particular. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública**. 2011. Disponível em: <http://www.jforni.jor.br/forni/files/ComPúblicaJDuartevf.pdf>. Acesso em: 31 out. 2017.
- FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.
- HAESBAERT, Rogério. **Região, regionalização e regionalidade**: questões contemporâneas. ANTARES, nº 3, jan/jun 2010.
- HASWANI, Mariângela. O discurso obscuro das leis. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2013.
- INTERVOZES COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Plataforma Intervozes para a efetivação do Direito Humano à Comunicação no Brasil**. Disponível em: <http://intervozes.org.br/publicacoes/plataforma-do-intervozes-para-a-efetivacao-do-direito-humano-a-comunicacao-no-brasil/>. Acesso em: 22 fev. 2018.
- KOÇOUSKI, Marina. Comunicação Pública: construindo um conceito. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2013.
- MAINGUENEAU, Dominique. **Análise de textos de comunicação**. 3. ed. São Paulo: Corte, 2004.
- MATOS, Heloiza. **A Comunicação Pública no Brasil e na França**: desafios conceituais. In: XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2009, Curitiba. Anais... Curitiba: Intercom, 2009. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2009/resumos/R4-3060-1.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2018.
- SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Pesquisa Brasileira de Mídia - 2016**. Brasília: Ibope, 2016.
- SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, nº 24, p. 105-121, Jun 2005.
- ZÉMOR, Pierre. **Como anda a Comunicação Pública?** Revista do Serviço Público Brasília, vol. 60, nº 2, p. 189-195, Abr/Jun 2009. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/21>. Acesso em: 18 fev. 2018.