

Comunicação governamental ou divulgação governamental? Um estudo de caso da Prefeitura de Navegantes/SC¹

Cristiane Maria Riffel²
Gabriela Albuquerque³
Maria Aparecida Santana⁴
Universidade do Vale do Itajaí

Resumo

O presente artigo trata do estudo de caso realizado na Prefeitura Municipal de Navegantes/SC com o objetivo de investigar a atuação da assessoria de comunicação do município. A pesquisa compreendeu inicialmente a realização de um levantamento bibliográfico visando compreender as construções teóricas acerca do papel da comunicação e das relações públicas no governo, estabelecendo, a partir do estudo de caso, um contraponto com o que ocorre na prática de uma assessoria governamental. O estudo realizado demonstrou que a Prefeitura possui uma estrutura formal denominada de Departamento de Comunicação. Em termos de atividades, constou-se que o Departamento não desenvolve planejamento de comunicação e que a principal estratégia consiste na elaboração de releases para divulgação na mídia das ações da administração municipal.

Palavras-chave: Prefeitura de Navegantes; Comunicação Governamental; Assessoria de Imprensa.

1. Introdução

O tema do estudo desenvolvido surgiu a partir das discussões realizadas na disciplina Relações Públicas Governamentais, ministrada no 6º período do Curso de Comunicação Social – Habilitação Relações Públicas da Universidade do Vale do Itajaí. A partir da análise de diversos textos sobre a importância da comunicação e das relações públicas na área governamental, surgiu a idéia de verificar na prática a atuação de uma assessoria de comunicação. Desta forma, o estudo foi desenvolvido com caráter de iniciação científica na perspectiva de uma pesquisa voluntária realizada pelas acadêmicas.

A realização da pesquisa foi motivada por dois aspectos fundamentais: de um lado a crescente discussão sobre a necessidade da área governamental investir numa política global de comunicação com os seus públicos de interesse e, como afirma Lima (2002), que esta política vá além da prática de relesemanias. Na visão do autor, a atuação de um profissional de comunicação na área pública requer que este possua visão do que é a

¹ GT Abrapcorp 7 - Pesquisa Experimental e Iniciação Científica.

² Relações Públicas, Mestre pela UFSM, Professora do Curso de Relações Públicas da Univali/SC, responsável pela disciplina Relações Públicas Governamentais e orientadora da pesquisa.

³ Acadêmica de Relações Públicas da Universidade do Vale do Itajaí.

⁴ Acadêmica de Relações Públicas da Universidade do Vale do Itajaí.

comunicação integrada, integrando conhecimentos de várias áreas da comunicação para o desenvolvimento de trabalho de interface com os diversos públicos de interesse.

O segundo aspecto que motivou a realização da pesquisa foi a necessidade de estudar experiências da realidade catarinense em termos de comunicação governamental, pois constatou-se que existe pouca produção bibliográfica a respeito. Desta forma, verificou-se a necessidade de realização de pesquisas que possam promover uma reflexão sobre o cenário da realidade regional da comunicação.

A partir deste contexto o estudo realizado teve como objetivo principal investigar a atuação da assessoria de comunicação do município de Navegantes/SC. Como objetivos específicos o trabalho buscou descrever a estrutura da área de comunicação, identificar e relacionar as funções e atividades desenvolvidas pela área da comunicação da prefeitura.

A pesquisa compreendeu inicialmente a realização de um levantamento bibliográfico visando compreender as visões de autores como Torquato (2002), Matos (2006), Lima (2002), Liedtke (2002) sobre a função da comunicação e das relações públicas no governo. Na segunda fase a pesquisa envolveu a realização de estudo de caso. Para tanto, utilizou-se como coleta de dados entrevistas semi-estruturadas com os cinco funcionários do Departamento de Comunicação da Prefeitura. As entrevistas foram previamente agendadas e realizadas no dia da visita à Prefeitura.

A visita também possibilitou observar a estrutura de funcionamento, além da coleta de materiais de divulgação que foram utilizados como fonte na pesquisa documental como o jornal do município e revistas de circulação regional nas quais são divulgadas as ações da Prefeitura. Como fonte de pesquisa documental também foram utilizadas as informações disponibilizadas no site da Prefeitura. Buscou-se também, durante o desenvolvimento da pesquisa realizar uma entrevista com o Prefeito Municipal. Porém, mesmo após várias tentativas não foi possível a realização da entrevista.

2. A comunicação como uma necessidade dos governos

Nos dias atuais percebe-se que os governos - seja na esfera municipal, estadual ou federal - l enfrentam no Brasil uma crise de credibilidade junto à opinião pública. Na visão de Torquato (2002, p. 125)

A imagem da administração pública, (...) é precária. Em determinados setores, é alicerçada num conjunto de mazela: empreguismo, obsolescência, desmotivação de quadros, inércia, inadequação de funções, serviços desqualificados, ineficácia geral. Noutros casos as

instituições públicas se vêm às voltas com denúncias de fraudes, escândalos e situações confusas.

Os fatores listados pelo autor são inúmeros e também não são um fenômeno recente. Das razões que motivam um cenário de descrédito para com os governos, no entanto, uma em especial deve ser destacada – a questão da forma como estes lidam com a comunicação e a transparência em relação às ações desenvolvidas.

Ou seja, em grande parte a crise de imagem vivenciada pela área governamental pode ser atribuída à inexistência de uma política de comunicação contínua e transparente que informe a sociedade das ações realizadas, que preste contas da utilização do dinheiro público ou ainda, nos casos de denúncias sobre fraudes, esclareça as providências tomadas para responsabilizar os culpados.

A discussão sobre a necessidade dos governos utilizarem uma estratégia de comunicação que os aproxime dos públicos, já se visualizava e defendia na década de 80. Na época, Andrade (1982) já afirmava que

A separação entre governantes e governados é quase sempre consequência da falta de informações. A administração pública não pode funcionar sem a compreensão popular de suas atividades e processos, pois o poder público depende do consentimento e da participação do povo na execução das diretrizes governamentais.

Passadas duas décadas, verifica-se que um dos maiores desafios dos governos continua sendo adoção de uma política transparente que seja capaz de informar e esclarecer de maneira contínua os seus públicos sobre seus atos. Muitas dificuldades enfrentadas na área governamental são originadas pela falta de informações. Na visão de Torquato (2002, p. 120) “Há momentos de ocorrências de muitos fatos e informações e períodos de quase completa falta de notícia, mesmo em período de atividades dos poderes”.

Assim como nas organizações privadas, as públicas também dependem da comunicação como elemento vital para seu funcionamento. Na visão de Kunsch (2003, p. 69) “ (...) o sistema comunicacional é fundamental para o processamento das funções administrativas internas e do relacionamento das organizações com o meio externo”. E nas organizações públicas não é diferente – ainda mais quando estas possuem a responsabilidade pela gestão dos bens públicos. A comunicação deve ser vista pela esfera governamental como facilitadora da relação do governo e seus diversos públicos e,

principalmente, prevenindo o surgimento de possíveis crises entre o governo e a população.

Outro aspecto a ser considerado quando se discute o papel da comunicação governamental é que a socialização dos seus atos é um dos princípios constitucionais da administração pública. A partir disto entende-se que é dever das organizações públicas informar seus públicos sobre assuntos que dizem respeito ao interesse de todos. Porém, o que se observa de maneira geral é que dificilmente a população vê os órgãos públicos prestarem contas de seus atos, faltando na maioria dos casos, por parte do governo, o compromisso com a informação que é de interesse público.

Além da obrigatoriedade de tornar público seus atos, de ser uma necessidade da administração pública, um outro aspecto que deve ser levado em consideração é o dever dos governos com a sociedade, pois o acesso às informações precisa ser vista como um direito do cidadão. A Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU assegura que “A informação é unanimemente reconhecida como direito universal inviolável e inalienável do homem moderno correspondente a uma profunda necessidade de sua natureza racional” (ANDRADE, 1982, p.84). Ou seja, este direito deve ser respeitado especialmente pelos governos.

Neste sentido, Torquato (2002, p. 122) defende que a comunicação deve ser vista pelos governos como fundamental na construção da cidadania.

A comunicação como base de cidadania: função: direito à informação. A comunicação deve ser entendida como um dever da administração pública e um direito dos usuários e consumidores dos serviços. Sonegar tal dever e negar esse direito um grave erro das entidades públicas. Os comunicadores precisam internalizar esse conceito, na crença de que a base da cidadania se assenta também no direito à informação.

Neste contexto, o desenvolvimento de uma política de comunicação é essencial para os governos. Ainda de acordo com Torquato (1985, p.44)

A comunicação governamental é uma necessidade social, mais que uma infra-estrutura de sustentação dos poder. Por sua rede, os segmentos sociais tomam conhecimento do que se passam nos diversos setores do governo e, por seu intermédio, transmitem aos governantes suas expectativas e desejos. Deve ser entendida, *pois como via de duas mãos.* (grifo nosso)

É importante destacar quando o autor defende que a comunicação governamental deve ser vista como uma via de duas mãos. Ou seja, as organizações precisam acima de tudo compreender a amplitude do conceito de comunicação. Além de informar, de tornar público seus atos, os governos precisam criar canais de comunicação que permitam que a sociedade manifeste sua opinião, possa tirar dúvidas ou indicar sugestões de melhorias.

A partir desta visão, Lima (2002) defende como sendo fundamental que os governos revejam sua estratégia que na maioria das vezes está pautada no envio de releases, tendo como público prioritário a imprensa. Isso deve-se segundo o autor “porque os chefes do executivo equivocadamente, confundem comunicação com jornalismo e escolhem para atuar nesse segmento apenas jornalistas, quase na totalidade deles com experiência em veículos.” (LIMA, 2002, p.300)

Ao fazerem da divulgação jornalística sua principal estratégia, os governos e os profissionais que atuam nas assessorias deixam claro que não visualizam a contribuição efetiva da comunicação no seu conceito mais amplo. Por outro lado, muitos acreditam que a divulgação das ações do governo é que deve ser o caminho para alcançar seu objetivo maior que é a conquista de visibilidade junto à sociedade.

Ainda de acordo com Lima (2002), uma mudança de concepção quanto ao papel da comunicação governamental passa também pela discussão do perfil do profissional adequado para atuar na área governamental que, na sua visão, deve “integrar conhecimentos das várias áreas da comunicação e que saiba desenvolver o trabalho de interface com os públicos.” A implantação de política de comunicação eficiente na área governamental dependerá em grande parte na visão exata do que seja a comunicação integrada. (LIMA, 2002).

Neste sentido, a questão do planejamento de estratégias de comunicação com os diversos públicos de interesse se torna necessário. Torquato (2002, p.122) também destaca a função da pesquisa como uma aliada da comunicação governamental onde são analisadas questões como o ambiente organizacional e a opinião dos públicos. “(...) Há de se considerar a prospecção ambiental como ferramenta importante do planejamento estratégico da comunicação. Afinal de contas, a pesquisa é detecta o foco, os eixos centrais e secundários, as demandas e expectativas dos receptores”.

Quando se trata da comunicação governamental torna-se necessário também, que a área governamental assimile a necessidade de trabalhar com a visão de públicos de interesse, ou seja, que os governos se preocupem em planejar a relação não somente com o

público externo - população e imprensa, mas também com o público interno. Para Torquato (2002, p.125) “Nesse sentido, torna-se indispensável à alocação de uma força de comunicação capaz de trabalhar nas duas pontas do processo de imagem: ambientes interno e externo”. No ambiente interno, a adoção de estratégias de comunicação e relações públicas contribuirão para promover a integração interna e motivação do público interno que desempenha papel estratégico na recuperação da credibilidade dos serviços públicos.

A partir da necessidade de melhorar sua imagem junto à sociedade, de estabelecer um processo de comunicação contínuo e transparente, cabe aos governos visualizarem a comunicação como estratégia fundamental na construção de credibilidade junto aos seus públicos de interesse.

3. A atuação da área de comunicação de Prefeitura de Navegantes

A partir da pesquisa bibliográfica buscou-se compreender como atua na prática uma assessoria de comunicação governamental, estabelecendo uma comparação entre a visão dos autores com a prática cotidiana de uma assessoria. Para tanto, optou-se pela realização do estudo de caso na Prefeitura de Municipal de Navegantes por estar situada no entorno da Universidade e pela disponibilidade de equipe em colaborar com a pesquisa desde o primeiro contato feito pelas pesquisadoras.

O município de Navegantes está localizado no litoral Centro-Norte de Santa Catarina, a 1 km da cidade de Itajaí-SC (campus sede da Universidade) e 100 km da capital do estado Florianópolis. O município possui uma população de aproximadamente de 45.000 mil habitantes. Sua colonização teve início no século XVIII, formada principalmente por açorianos e portugueses.

A emancipação do município ocorreu no dia 26 de agosto de 1962. Antes disso, Navegantes pertencia a Itajaí. A economia do município esta fundamentada no setor pesqueiro e na construção naval, além de atividades relacionadas ao turismo e indústria de confecções.

a) A estrutura de funcionamento

A área da comunicação da Prefeitura conta com denominação de Departamento de Comunicação Social criado por meio da Lei N°.001/97 de 15 de janeiro de 1997. O Departamento tem como objetivo divulgar as ações desenvolvidas pela administração

municipal. No organograma geral o Departamento está subordinado diretamente ao Gabinete do Prefeito.

A equipe do Departamento é composta por cinco pessoas:

- Um jornalista: com formação na área, o profissional faz parte do quadro efetivo de servidores da Prefeitura e no momento está cedido ao Gabinete do Prefeito desempenhando a função de Chefe do Departamento de Comunicação;
- Uma jornalista: com formação na área, integra o quadro efetivo de servidores a seis anos na Prefeitura e a dois desempenha suas funções no Departamento de Comunicação Social.
- Um diagramador: com formação em Ciências Contábeis que trabalha a seis anos na Prefeitura e a dois exerce a função de diagramador.
- Um redator de textos: Acadêmico de Jornalismo que atua em cargo comissionado. Atua a um ano na Prefeitura.
- Um orador oficial: possui 2º grau completo e desenvolve as atividades mestre de cerimônias, elaboração de cerimonial e clipagem. Trabalha a seis anos na Prefeitura e a dois atua em cargo comissionado no Departamento.

A estrutura física do Departamento de Comunicação é composta de:

- 01 Sala;
- 03 computadores, com internet e ligados em rede;
- 01 câmera digital;
- 01 telefone;
- 01 aparelho de fax;
- 01 filmadora (adquirida recentemente e que não está disponível na assessoria).

b) Funções e atividades do Departamento

O Departamento possui como função principal divulgar as ações desenvolvidas pela administração municipal, especialmente as obras realizadas na comunidade e os serviços prestados a população. Verificou-se assim que a principal estratégia utilizada para cumprir a função de divulgar as ações desenvolvidas pelo governo é a produção e o envio de releases para a imprensa.

O Departamento envia os releases como sugestões de pauta aos veículos de comunicação localizados em sua maioria no município de Itajaí. Este fato merece destaque já os veículos para os quais são destinados os releases estão localizados na

grande maioria na cidade de Itajaí, sendo que o município de Navegantes não conta com veículos de imprensa. A proximidade geográfica com Itajaí faz com que os veículos de imprensa possuam abrangência também em Navegantes.

Além da produção de releases, questionou-se quanto a outras formas de divulgação utilizadas. Segundo os entrevistados a elaboração e produção de folders quando necessária é feita por empresa terceirizada que presta serviços eventuais a Prefeitura. No entanto, os textos e fotos são produzidos pelo Departamento.

Ainda conforme os entrevistados, outro meio de divulgação utilizado pela Prefeitura é o site, instrumento idealizado e produzido inicialmente por funcionário lotado no Centro de Processamento de Dados – CPD. Atualmente, há uma empresa terceirizada responsável pela sua manutenção.

No entanto, a necessidade de atualização constante do site foi apontada como uma dificuldade enfrentada pela equipe, pois nem sempre é possível manter os dados totalmente atualizados e as informações divulgadas no site acabam sendo as mesmas dos releases enviados à imprensa.

A equipe do Departamento é responsável também pela produção do Jornal do Município, que circula mensalmente, cuja tiragem oscila entre três e cinco mil exemplares. A principal função do jornal é a divulgação de atos oficiais do executivo como as leis sancionadas, decretos e balancetes financeiros. No entanto, quando há espaço, segundo os entrevistados, outras informações são veiculadas e, neste caso, alguns cuidados são necessários para não conter fotos e nomes de secretários, fazendo referências apenas às ações desenvolvidas pelos órgãos municipais. A princípio todos os atos oficiais são divulgados no jornal, a não ser que alguma publicação tenha caráter de urgência, o que exige que esta seja feita em veículos imprensa da região.

Observou-se que entre as atividades de rotina do Departamento estão a realização da clipagem. Há um funcionário responsável pela clipagem diária das matérias relacionadas à Prefeitura Municipal divulgadas pela mídia impressa. A clipagem é encaminhada semanalmente para conhecimento do chefe do Departamento e do Prefeito e após é arquivada. Pode-se verificar que não é realizado nenhum tipo de análise no que diz respeito ao aproveitamento de releases enviados pela assessoria, ou seja, a clipagem cumpre apenas a função de acompanhamento.

Já o registro fotográfico dos diversos acontecimentos organizados pela Prefeitura também é uma atribuição do Departamento. Como a assessoria não dispõe de um fotógrafo específico para a função, a própria equipe realiza os registros fotográficos. De acordo os

entrevistados, apenas em caso de necessidade de fotos mais elaboradas, são contratados serviços de fotógrafos especializados da região.

Quanto à organização de eventos, constatou-se que as Secretarias Municipais possuem a função de organizar os eventos relacionados às suas atividades e estes contam com a supervisão do Departamento de Comunicação. Neste caso a função do Departamento é verificar junto à Secretaria promotora se as providências foram tomadas, como por exemplo, em inaugurações a colocação das bandeiras, descerramento da placa, enfim a orientação geral para organização do evento. O Departamento possui a atribuição específica de elaborar e conduzir o cerimonial dos eventos oficiais do município.

Observou-se que o Departamento não realiza planejamento de campanhas educativas ou de utilidade pública. De acordo com a pesquisa, as campanhas quando se fazem necessárias são apresentadas diretamente ao Prefeito para análise, autorização e posterior liberação financeira. Mas na prática o único investimento realizado é na realização da Campanha de Pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU. Neste caso é realizada a contratação do serviço de uma agência especializada para a produção das peças.

A Prefeitura possui um contrato de publicitário com a Revista EcoTurismo, publicação de circulação regional, para a divulgação em suas páginas matérias sobre as belezas naturais do município, bem como informações sobre os acontecimentos de destaque, como por exemplo, a comemoração dos 44 anos do município.

Buscou-se saber também se o Departamento utiliza algum tipo de pesquisa de opinião para verificar a imagem da administração municipal junto à comunidade. De acordo com o chefe do Departamento, a princípio estes não desenvolvem pesquisas. Isto porque, segundo o jornalista, a atual gestão já está no terceiro mandato e nas últimas eleições obteve expressiva votação em relação aos seus adversários o que demonstram a popularidade e simpatia da administração junto aos munícipes.

Em relação às ações voltadas ao público interno, constatou-se que o Departamento não desenvolve nenhuma atividade dirigida ao este público.

Quando questionados sobre qual a marca que a atual gestão trabalha e pela qual pretende ser reconhecida, o Chefe do Departamento informou que o compromisso com a verdade tem sido a marca da atual administração municipal, divulgando sempre o que de melhor tem sido realizado pelos munícipes.

Além de conhecer as funções e atividades do Departamento, buscou-se também saber quais as principais dificuldades enfrentadas pela equipe no desenvolvimento de suas

funções. Uma das dificuldades apontadas diz respeito à falta de comunicação entre as Secretarias Municipais e o próprio Departamento, fato que dificulta o trabalho de divulgação jornalística. Além disso, os Secretários possuem resistência em manter contato com os veículos de comunicação. Neste sentido afirmou o Chefe do Departamento de Comunicação Social de Navegantes: “A assessoria de comunicação deveria ser melhor valorizada pelos próprios Secretários, no que se refere ao envio de notícias e o reconhecimento da importância em divulgar as ações que são do interesse do público em potencial, ou seja, o munícipe”.

Ainda de acordo com o Chefe do Departamento, a principal de todas as dificuldades enfrentadas diz respeito à questão orçamentária, pois segundo o entrevistado, o setor de comunicação não dispõe de orçamento próprio por estar vinculado ao Gabinete do Prefeito. Na sua visão, a área de comunicação da Prefeitura deve assumir o status de Secretaria para que possa ter um orçamento próprio.

5. Considerações Finais

A partir do estudo realizado, constatou-se que o release tem sido a principal ação de comunicação utilizada pelo Departamento de Comunicação Social da Prefeitura de Navegantes. A visão que predomina é a de que a conquista de mídia espontânea oportunizará a divulgação de notícias do município em âmbito local e regional. Conclui-se assim que a visão que predomina na definição das ações do Departamento é a de divulgação jornalística ou assessoria de imprensa e não trabalham com a visão de comunicação governamental

Observou-se, no entanto, que não há nenhum tipo de planejamento quanto ao uso desta ação de forma estratégicas. Um aspecto que ilustra isso é que durante as entrevistas a equipe enfatizou que o Departamento procura divulgar somente as ações positivas do governo, deixando transparecer que não prevê a atuação em casos de crise. Além disso, não realizam nenhuma sensibilização (*media training*) dos secretários municipais para que estes passem a ter uma postura mais cordial com a imprensa.

Verificou-se também que em relação à clipagem, esta tem sido encaminhada apenas ao Gabinete do Prefeito e assim atinge um único alvo, ou seja, o Prefeito, sendo que poderia atender um número maior de pessoas se o mesmo fosse enviado às Secretarias e demais setores para conhecimento. Observou-se ainda uma inadequação no arquivamento dos recortes, pois estes são arquivados em pastas comuns, não havendo catalogação e distinção por ano e data. Observou-se também que a utilização de um

método diferenciado permitiria que as informações contidas na clipagem, passassem a ser fontes de verdadeira informação não só para os servidores, mas para a própria comunidade.

O foco na assessoria de imprensa verificado na pesquisa vai ao encontro da visão de Gerson Moreira Lima (2002) que atribui este fato, em grande parte, a formação das equipes que atuam na área governamental, integradas quase que exclusivamente por jornalistas que não possuem visão de comunicação integrada – fato este que pode ser verificado na caso de Navegantes.

Observou-se ainda que por ter seu quadro funcional composto em sua maioria por profissionais da área de Jornalismo, não há o desenvolvimento de ações específicas de Relações Públicas, como planejamento de comunicação envolvendo outros públicos de interesse, a utilização de pesquisa como forma de avaliar a imagem da administração municipal junto à opinião pública ou o planejamento de eventos como estratégia de divulgação.

Durante a entrevista, questionou-se sobre qual o profissional da comunicação seria mais indicado para trabalhar na assessoria de comunicação governamental. Na visão do Chefe do Departamento este profissional deve ser o jornalista. No entanto, ressaltou a importante contribuição dos profissionais de Relações Públicas, pois muitas ações são realizadas sem por eles conhecimento técnico, como por exemplo, a realização de eventos, cerimonial e protocolo.

A pesquisa realizada permitiu visualizar o quão importante e necessária torna-se a contribuição da atividade de Relações Públicas na gestão da comunicação na área governamental. A pesquisa permitiu ainda visualizar que há um vasto campo de atuação para os profissionais que possuem uma visão global do papel da comunicação e das relações públicas na área governamental

6. Referência Bibliográfica

DUARTE, Jorge, VERAS, Luciara. **Glossário de Comunicação Pública**. Brasília: Casa das Musas, 2006.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Obtendo resultados com relações públicas**. São Paulo : Pioneira, 1997.

LIEDTKE, Paulo Fernando. **A esquerda presta contas**. Itajaí: Editora UNIVALI, 2002.

LIMA, Gerson Moréia. **Muito além do releasmania**. *IN*: BARROS FILHO, Clovis de (org). Comunicação na pólis – ensaios sobre mídia e política. RJ: Editora Vozes, 2002.

MATOS, Heloiza. **Das relações Públicas ao Marketing Governamental**: (des)caminhos da comunicação governamental. Disponível em :www.portal-rp.com.br. Acessado em: 31 de julho de 2006.

TORQUATO, Gaudêncio. **Tratado de comunicação organizacional e política**. São Paulo: Pioneira, 2002.