

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA – UNESP  
FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES  
E COMUNICAÇÃO - FAAC**

**Ana Carolina Feliciano da Silva**

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA E SUSTENTABILIDADE:  
ESTUDO DA COMUNICAÇÃO MEDIADA  
DO PROJETO MANUELZÃO**

**Bauru  
Fevereiro/2017**

**Ana Carolina Feliciano da Silva**

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA E SUSTENTABILIDADE:  
ESTUDO DA COMUNICAÇÃO MEDIADA  
DO PROJETO MANUELZÃO**

Projeto Experimental desenvolvido por Ana Carolina Feliciano da Silva, sob orientação do Professor Drº. Danilo Rothberg, e apresentado ao Departamento de Comunicação Social da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus de Bauru, atendendo à Resolução 002/84, do Conselho Federal de Educação, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Comunicação Social – Relações Públicas.

**Bauru  
Fevereiro/2017**

**Ana Carolina Feliciano da Silva**

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA E SUSTENTABILIDADE: ESTUDO DA  
COMUNICAÇÃO MEDIADA DO PROJETO MANUELZÃO**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.º Dr. Danilo Rothberg  
Departamento de Ciências Humanas – Unesp/Bauru

---

Prof.º Dra. Roseane Andrelo  
Departamento de Comunicação Social – Unesp/Bauru

---

Prof.º Dra. Verônica Sales Pereira  
Departamento de Ciências Humanas – Unesp/Bauru

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família, com a qual sempre estive junto na distância, pelo apoio musical, emocional e financeiro toda a vida, mas principalmente, nesses últimos quatro anos.

Ao meu orientador de iniciação científica e de projeto, Danilo Rothberg, que com muita paciência me instruiu e me ajudou a reconhecer minhas debilidades e fortalezas. Não só isso, mas me fez descobrir uma paixão. Obrigada!

Ao CNPq, pela bolsa concedida em 2014-2015 e que me deu perspectivas para que eu chegasse até este projeto.

À banca, Roseane e Verônica, por aceitarem o convite e por contribuírem substancialmente com a minha formação como pessoa e profissional.

Ao Carlos, que abriu as portas do Projeto Manuelzão para que o projeto pudesse ser realizado.

À Unesp, Campus Bauru, professores e funcionários, por todo conhecimento e aprendizado ao longo desses anos.

## RESUMO

Esta monografia apresenta os resultados de uma pesquisa que buscou identificar e caracterizar o potencial contribuição da comunicação pública das edições de 2015-2016 da revista *Manuelzão*, mantida e criada pelo Projeto *Manuelzão*, segundo a metodologia de análise de conteúdo categorial. O Projeto *Manuelzão*, criado em 1997, se estrutura em Núcleos que têm como objetivo contribuir para com a elaboração e execução de metas relativas à gestão hídrica, à educação ambiental e participação da formulação e avaliação de políticas públicas que abarcam as bacias hidrográficas. A revista *Manuelzão* é um dos braços do Projeto e busca desenvolver o pensamento crítico sobre questões políticas e socioambientais relacionadas aos recursos hídricos e meio ambiente. Segundo a metodologia, foram analisadas as 50 matérias presentes nas respectivas edições e, com isso, foi possível obter: a) a caracterização da profundidade e da abrangência das informações disponíveis nas edições de 2015-2016 da revista *Manuelzão*; b) a identificação do contexto das informações sobre notas da comunidade, biografia de militantes, gestão de espaços públicos, temas de sustentabilidade, realizações institucionais, ações do poder público e setores envolvidos e experiências desvinculadas ao Projeto *Manuelzão*, em relação a sete categorias de análise: cenário político, social e econômico; informações legais e de desenvolvimento tecnológico; informações sobre memória e história do projeto; objetivos e metas; planejamento e métricas; diálogos com atores sociais e contém pluralidade de vozes (excluindo setor público) e diálogos com o setor público. As matérias avaliadas obtiveram 58,86% de Índice de Qualidade de Informação, ou seja, pouco mais da metade de informações sobre as categorias consideradas essenciais para o que se entende como comunicação pública de qualidade. Diante dos resultados obtidos, foi sugerida a elaboração de um roteiro de produção e divulgação de informações profundas e abrangentes sobre gestão das águas e meio ambiente.

**Palavras-chave:** comunicação pública; Projeto *Manuelzão*; democracia digital; ecologia política; cidadania; revista *Manuelzão*.

## ABSTRACT

This publication presents the results of a research that seeks to identify and characterize the potential contribution of public communication of Manuelzão magazine editions (2015-2016), maintained and created by Projeto Manuelzão according to the categorical content analysis methodology. Projeto Manuelzão, created in 1997, is structured in groups that aim to contribute to the elaboration and execution of goals related to water management, environmental education and participation in the formulation and evaluation of public policies related to watershed. Manuelzão magazine is one of the arms of the Project and seeks to develop critical thinking on political and socio-environmental issues related to water resources and the environment. According to the methodology, the 50 articles presented in the respective editions were analyzed and it was obtained: a) characterization of the depth and comprehensiveness of information available in the 2015-2016 editions of Manuelzão magazine; b) the identification of the community context, the biography of militants, the management of public spaces, sustainability issues, institutional achievements, public actions and the involved sectors and the development experiences of Projeto Manuelzão, in relation to seven categories of analysis: political, social and economic scenario; legal information and technological development; information about memory and project history; goals and objectives; planning and metrics; dialogues with social actors and plurality of voices (excluding public sector) and dialogues with the public sector. Articles evaluated obtained 58.86% of Information Quality Index, it is slightly more than half of information about the categories considered essential for what is understood as public quality communication. In view of the results obtained, it was suggested a guide for production and publicizing a depth and comprehensive information about water and environmental management.

**Keywords:** public communication; Manuelzão Project; digital democracy; political ecology; citizenship, Manuelzão magazine.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>2 OBJETIVOS</b> .....	<b>11</b>
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	<b>12</b>
<b>4 REVISÃO DE LITERATURA</b> .....	<b>16</b>
<b>4.1 Conceito de comunicação pública, práticas de Relações Públicas e desafios</b> .....	<b>16</b>
<b>4.1.1 Comunicação pública: definições e complexidades</b> .....	<b>16</b>
<b>4.1.2 Deliberação Pública</b> .....	<b>22</b>
<b>4.1.3 Relações públicas: práticas e desafios na comunicação pública</b> .....	<b>25</b>
<b>4.2 Internet, participação e capital social</b> .....	<b>30</b>
<b>4.2.1 Participação e engajamento cívico</b> .....	<b>30</b>
<b>4.2.2 Democracia digital</b> .....	<b>31</b>
<b>4.2.3 Participação online</b> .....	<b>34</b>
<b>4.3. Conceitos de políticas públicas e sustentabilidade</b> .....	<b>36</b>
<b>4.3.1. Estudos sobre políticas públicas</b> .....	<b>36</b>
<b>4.3.2 Metodologias de avaliação de políticas públicas</b> .....	<b>40</b>
<b>4.3.3 Sustentabilidade</b> .....	<b>42</b>
<b>4.3.4 Participação e meio ambiente</b> .....	<b>48</b>
<b>4.4 Análise do conteúdo</b> .....	<b>51</b>
<b>4.5 Memória e identidade</b> .....	<b>54</b>
<b>5 PROJETO MANUELZÃO: ANÁLISE E CARACTERIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>58</b>
<b>5.1 O Projeto</b> .....	<b>58</b>
<b>5.2 Resultados e discussão</b> .....	<b>61</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>70</b>
<b>7 REFERÊNCIAS</b> .....	<b>73</b>
<b>APÊNDICE: TABELA PARA ANÁLISE DE CONTEÚDO CATEGORIAL</b> .....	<b>75</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A participação política é um tema que está diretamente relacionado a assuntos democráticos. Sua atividade, em um quadro mais amplo, pode ser discutida a partir de três perspectivas: participação, engajamento cívico e tecnologias para comunicações digitais e tradicionais. A participação social pode ser favorecida pela comunicação pública quando esta amplia as possibilidades de acesso a informações de interesse público e viabiliza um ambiente propício à afirmação da liberdade de expressão para o exercício de pressões coletivas sobre o Estado. Por isso, pode ser considerada uma área em que opera a intermediação da comunicação entre instituições públicas e os públicos (MATOS, 2009).

A comunicação pública necessita da participação da sociedade, que deve assumir a posição ativa de produtora da comunicação. Entre os instrumentos de comunicação, que fornecem recursos como dados e orientação, ajudando no conhecimento sobre determinados temas estão: relatórios, bancos de dados, publicações institucionais, iconografia, noticiário da imprensa, internet, banners, quadros murais, publicidade, folders, folhetos, cartazes, guias, boletins eletrônicos, cartas, manuais, malas diretas, discursos, eventos simbólicos, etc. (DUARTE, 2011). Tais instrumentos comunicacionais estimulam a interação, cooperação, compreensão mútua, acordos, consensos e busca por soluções, sejam eles formais ou informais durante as trocas de ideias e informações.

Por lidar, de maneira prática e teórica, com instituições públicas, privadas e do terceiro setor, ao planejar estrategicamente a comunicação e mediar o relacionamento dos atores sociais e públicos envolvidos neste processo, as relações públicas abarcam de modo singular assuntos direcionados à comunicação pública (KUNSCH, 2013). O profissional da área exerce um papel fundamental ao repensar e propor “o conteúdo, as formas, as estratégias, os instrumentos, os meios e as linguagens das ações comunicativas com os mais diferentes grupos envolvidos, a opinião pública e a sociedade como um todo.” (KUNSCH, 2013, p. 25).

A água se tornou eixo central de discussão sobre ação local e pensamento global, levando em consideração questões ambientais e de sustentabilidade. É um elemento que conecta e permite discussões sócio-político-econômicas e de mobilização social.

Diante da importância da discussão sobre esse eixo e ausência de respostas satisfatórias a essas questões de pesquisa sobre sustentabilidade e comunicação pública, este projeto se justifica ao caracterizar a potencial contribuição da comunicação pública das edições de 2015-2016 da Revista *Manuelzão*, mantidas e criadas pelo Projeto *Manuelzão*, na diversidade temática das matérias em cada uma das edições.



O Projeto Manuelzão foi criado em 1997, como uma iniciativa dos professores de medicina da UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais), nele eram desenvolvidos trabalhos relacionados a medicina preventiva e social. Partindo da necessidade de fazer mais do que apenas a distribuição de medicamentos à população, a perspectiva do Projeto se transformou em mais do que uma questão médica, mas uma luta por “melhorias nas condições ambientais para promover qualidade de vida, rompendo com a prática predominantemente assistencialista” (PROJETO MANUELZÃO, 2016). A revista é um dos braços do projeto e tem como objetivo contribuir para com o pensamento crítico sobre questões políticas e socioambientais relacionadas aos recursos hídricos e ao meio ambiente.

Para melhor compreensão e aproveitamento o trabalho foi dividido em seções. A seção 2, que segue esta introdução, trata dos objetivos do trabalho, que é caracterizar a potencial contribuição da comunicação pública da revista Manuelzão e identificar as informações presentes nas 50 matérias analisadas segundo sete categorias que possibilitam identificar a profundidade e abrangência dessas informações. Na seção 3, é apresentada a metodologia de análise do conteúdo, que se baseia na técnica de análise categorial, caracterizada pelo desmembramento do texto em unidades, que podem ou não se encaixar em uma das sete categorias de análise utilizadas: 1) cenário político, social e econômico; 2) informações legais e de desenvolvimento tecnológico; 3) informações sobre memória e história do projeto Manuelzão; 4) objetivos e metas; 5) planejamento e métricas; 6) diálogo com atores sociais e pluralidade de vozes (excluindo o setor público); 7) diálogo com o setor público.

O capítulo 4 apresenta o referencial teórico que direcionou a pesquisa e análise. Neste sentido, na seção 4.1 são abordadas a conceituação de comunicação pública e sua complexidade aos diversos segmentos teóricos que procuram defini-la, apresentação de como é feita uma deliberação pública e a importância da esfera pública como espaço de intermédio de discussões políticas, além dos desafios do papel político fundamental das relações públicas e do profissional da área na manutenção de um relacionamento democrático e construtivo entre os atores envolvidos, para que possam ser criados vínculos fortes entre eles.

Na seção 4.2, abrangemos participação social e engajamento cívico, principalmente no meio digital e suas relações com os modelos tradicionais de participação. Por isso, foi importante tratar o conceito de democracia digital como o que pode potencializar liberdades de expressão, opinião e de participação, aumentando as possíveis experiências democráticas.

Na seção 4.3, são discutidos conceitos de políticas públicas, como elas são compostas e, principalmente, quais são suas metodologias de avaliação, o que pode possibilitar a melhoria de gestão, implementação e desenvolvimento dos programas, projetos, ações e planos.

Também são apresentados a a sustentabilidade por meio de suas diferentes visões e perspectivas, como ambientalismo radical e conceitos de ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável, conciliando crescimento e conservação do meio ambiente. A seção 4.4 aborda as referências utilizadas para respaldar a metodologia de análise do conteúdo, quais suas aplicações e como se difundiu nos diversos campos do conhecimento. A seção 4.5 analisa a memória como fenômeno social e formador de identidades coletivas e individuais, além da formação de memória de engajamento, que pode contribuir com o aprofundamento democrático.

A quinta parte do trabalho é dividida entre 5.1 e 5.2. O primeiro apresenta um histórico do Projeto Manuelzão, suas transformações e complexidades, sua estrutura, instrumentos e estratégias das ações de comunicação que dialogam com os grupos envolvidos nas atividades relacionadas às questões culturais, filosóficas, políticas e socioambientais envolvendo a bacia do Rio das Velhas, além da Revista Manuelzão, objeto deste estudo. No segundo são apresentados os resultados da análise e discussões pertinentes.

Os resultados indicam que, em média, as matérias avaliadas com a metodologia descrita, presentes nas 4 edições da Revista Manuelzão (2015-2016), acessadas por meio do portal do Projeto Manuelzão entre os meses de outubro e dezembro de 2016, obtiveram 58,86% como Índice de Qualidade de Informação. Esse percentual indica que os portais obtiveram mais da metade de informações sobre as categorias consideradas essenciais para a promoção de uma comunicação pública de qualidade. Embora o Índice represente mais da metade, ainda existe um caminho a ser trilhado tendo como base um aspecto normativo da comunicação pública, segundo Kunsch (2013), para quem deve existir um compromisso do poder público com os cidadãos e a sociedade, a fim de que estes sejam devidamente informados sobre atividades e investimentos governamentais e da própria sociedade.

Por fim, as considerações finais recapitulam todas as etapas do trabalho e discutem o que seria a comunicação pública ideal e seu papel de informar a sociedade de seus direitos e deveres diante de uma política, fornecer instrumentos necessários para sua compreensão, propor ações integradas de comunicação, facilitar o discurso entre o Projeto Manuelzão, cidadãos, coletivos e Estado. Além disso, também propõe estratégias de aperfeiçoamento da comunicação pública digital da revista Manuelzão, mas que pode se estender aos demais veículos do Projeto.

Este Projeto Experimental inclui alguns capítulos integrantes da revisão da literatura apresentada no relatório final do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), concedida pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) - edital 16/2014. A pesquisa foi realizada no período de 2014/2015 e orientada pelo

Prof.º. Dr. Danilo Rothberg. É importante ressaltar que muito da maturidade das percepções sobre Comunicação Pública trazida neste trabalho só foram possíveis devido à imersão e orientação da iniciação científica nessa temática. É por isso que o tema se manteve, mas a pesquisa se mostrou completamente diferente em sua abordagem e contribuição.

Este Projeto se justifica a partir do olhar para a questão da água, que é um elemento que traz aquilo que entendemos como pensamento global e ação local. Isso porque ela é um patrimônio universal, de gestão regional, embora não municipalista. De acordo com essa perspectiva, a água é capaz de trazer abordagens sociais, políticas, ambientais e econômicas muito ricas e, portanto, é um elemento-chave quando se estuda comunicação pública e sustentabilidade.

## 2 OBJETIVOS

a) Caracterizar a potencial contribuição da comunicação pública das edições de 2015-2016 da Revista Manuelzão, mantida e criada pelo Projeto Manuelzão, na diversidade temática das matérias em cada uma das edições;

b) Identificar o contexto das informações sobre notas da comunidade, biografia de militantes, gestão de espaços públicos, temas de sustentabilidade, realizações institucionais, ações do poder público e setores envolvidos e experiências desvinculadas ao Projeto Manuelzão, em relação às sete categorias de análise: cenário político, social e econômico; informações legais e de desenvolvimento tecnológico; informações sobre memória e história do projeto; objetivos e metas; planejamento e métricas; diálogos com atores sociais e contém pluralidade de vozes (excluindo setor público) e diálogos com o setor público.

### 3 METODOLOGIA

Buscou-se inter-relacionar referências comunicacionais e de políticas públicas para dar embasamento a análise da potencial contribuição do conteúdo das edições (73, 74, 76, 77 e 78), publicadas nos anos de 2015-2016 na revista *Manuelzão*, no que diz respeito à disponibilização de informações sobre sustentabilidade ambiental e à dinâmica dos relacionamentos entre os setores sociais, políticos e econômicos envolvidos no sistema. A análise do conteúdo como método utilizado na pesquisa possibilitou a inferência sobre a abrangência e profundidade das informações disponíveis em sua totalidade e de acordo com as temáticas das matérias.

Como o objeto de pesquisa possui gênero jornalístico (e, portanto, também, midiático), é importante pincelar conceitos relacionados aos formatos, ou seja, como este gênero se expressa, para evitar polêmicas conceituais ou ambiguidades. Os textos analisados são denominados matérias ao longo do trabalho, visto que se baseiam em avaliar de um fato, contextualizar informações e entregar o texto. Segundo Marques de Melo e Assis, “duas características básicas definem um gênero: sua aptidão para agrupar diferentes formatos – todos com caracteres comuns, embora diferentes entre si – e sua função social” (2016, p. 49). Neste sentido, de acordo com essa classificação, as matérias analisadas perpassam os gêneros informativos (com o objetivo de vigilância social) com presença de reportagens, notas e entrevistas.

Segundo o texto referencial de Fonseca Júnior (2005, p. 301) sobre análise de conteúdo, a técnica adotada para o desenvolvimento da pesquisa foi a análise categorial. Esta é tida como a mais antiga, tradicional técnica e mais utilizada em pesquisas semelhantes a esta e se caracteriza pelo “desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo agrupamentos analógicos”.

Essa categorização é feita de modo a enquadrar informações disponíveis sobre dada política, projeto e ação para entendimento da abordagem comunicativa de determinado veículo, que, neste caso, é a Revista *Manuelzão*. Esses enquadramentos são caixinhas em que partes da informação são colocadas para que, em seguida, o receptor possa consumi-las quando todas elas juntas formassem um conteúdo. Segundo Rothberg, “enquadramentos abrangentes e plurais (...) podem contribuir para que uma política [projeto ou ação] ambiental obtenha adesão e engajamento dos diversos atores sociais, o que com frequência se revela fundamental para a consecução de metas” (2014, p.12).

Neste sentido, é possível identificar a qualidade de informação disponível em um veículo a partir do enquadramento (categorização), que permite definir o que é necessário informar para que uma comunicação pública seja considerada de qualidade.

Diante do que foi dito, os conteúdos coletados foram avaliados segundo sete categorias de avaliação de informações e indicadores de sustentabilidade e gestão ambiental disponíveis nas revistas:

1. Cenário político, social e econômico;
2. Informações legais e de desenvolvimento tecnológico;
3. Informações sobre memória e história do projeto Manuelzão;
4. Objetivos e metas;
5. Planejamento e métricas;
6. Diálogo com atores sociais e pluralidade de vozes (excluindo o setor público);
7. Diálogo com o setor público.

As categorias 1 e 2 buscam verificar a presença e a profundidade de informações sobre o cenário que antecede e, portanto, motivou a criação e a implementação de determinada política, ação, programa e/ou projeto.

A categoria 3 busca verificar a existência de elementos de preservação da memória e história do Projeto Manuelzão e atores sociais relacionados, visto que existe o potencial desse tipo de informação para geração de memória de engajamento e criação de identidades coletivas.

As categorias 4 e 5 buscam verificar a presença ou ausência de informações sobre propósitos, planejamento e métricas declarados das ações, políticas, programas e projetos relacionados à sustentabilidade e gestão ambiental, mantendo os atores sociais a par dos progressos alcançados, suas dificuldades e condições de implementação.

As categorias 6 e 7 buscam identificar a existência ou não de diálogos, parcerias e colaborações entre os atores sociais, que podem impactar no desenvolvimento de projetos, programas, ações e políticas, sejam eles movimentos sociais, ONGs, setor privado, cidadãos, órgãos de classe ou Estado.

A presença de informações correspondente a cada categoria foi assinalada em planilhas eletrônicas e levou à obtenção de um ponto por categoria. Neste sentido, uma matéria com profundidade de informações máximas obteria, segundo a lista apresentada, 7 pontos, levando em consideração o preenchimento de todas as categorias.

O número de pontos efetivamente obtido por todas as matérias, quando comparado ao total possível, gerou um número percentual, correspondente à abrangência e à profundidade

verificadas. Este número foi denominado Índice de Qualidade de Informação (IQI), de acordo com metodologia de Rothberg (2014). O IQI pode ser tido como indicador da suficiência ou insuficiência dos dados presentes nos textos analisados em relação ao que seria desejável, do ponto de vista da disponibilidade de informação tida como necessária no contexto teórico-metodológico da pesquisa, para caracterizar políticas, projetos ou ações de sustentabilidade.

A presença de informações sobre todas essas categorias nas matérias da Revista Manuelzão possibilitaria um maior controle e fiscalização, assim como, de mobilização dos diversos atores sociais, para que assim possam participar de espaços de discussão e deliberação.

O acesso ao material para a coleta de dados e informações foi realizado durante os meses de outubro a dezembro de 2016. Foram consideradas apenas as edições dos anos de 2015 e 2016 da Revista Manuelzão, visto que o intuito era a análise de conteúdos mais atuais. Planilhas eletrônicas foram utilizadas como ferramenta para verificação da abrangência e da profundidade da informação diante da contextualização no âmbito das 7 categorias de análise citada acima.

A Revista Manuelzão apresenta edições em pdf disponíveis em <http://www.manuelzao.ufmg.br/publicacoes/revista>. Foram publicadas 78 edições entre dezembro de 1997 e novembro de 2016. Com periodicidade média trimestral, dependendo da disponibilidade de recursos, a publicação continua em atividade. A edição mais recente (n. 78), de novembro de 2016, teve 24 páginas em quadricromia, formato A4 e tiragem de 65 mil exemplares (ISSQN 2178 9363).

As matérias da revista foram separadas em 7 temáticas para a análise. São elas: a) notas da comunidade (breve notícias divididas em pequenos blocos sobre ações ambientais, legais e sociais, etc); b) biografia de militantes (matérias relacionadas a história de militantes que foram importantes para alguma realização.); c) gestão de espaços públicos (matérias sobre a agenda urbana e seus impactos sociais, ambientais, políticos e econômicos); d) temas de sustentabilidade (matérias vinculadas à gestão ambiental e relacionadas às ações dos movimentos, conteúdos educacionais, de saúde pública, sobre implicações futuras e impacto de gerações sobre outras); e) realizações institucionais (matérias sobre realizações do Projeto Manuelzão); f) ações do poder público e setores envolvidos (matérias sobre políticas públicas e/ou campanhas, programas, ações e projetos de iniciativa pública ou privada); g) experiências desvinculadas ao Projeto Manuelzão (matérias com conteúdo histórico, documental e educativo, mas que não se encaixam em nenhuma das demais temáticas).

Especificamente, esperou-se obter: a) a caracterização da profundidade e da abrangência das informações disponíveis nas respectivas edições da revista Manuelzão; b) a identifica-

ção do contexto das informações sobre políticas públicas de sustentabilidade ambiental presentes nas respectivas matérias das edições da revista *Manuelzão* levando em consideração suas diferentes temáticas.



## 4 REVISÃO DE LITERATURA

### 4.1 Conceito de comunicação pública, práticas de Relações Públicas e desafios

#### 4.1.1 Comunicação pública: definições e complexidades

A comunicação pública se apresenta conceitualmente complexa e se define por diversos segmentos teóricos alinhados às suas múltiplas práticas no campo comunicacional, que incluem: comunicação advinda do próprio Estado; comunicação proveniente da sociedade civil organizada, que atua na esfera pública em defesa da coletividade; comunicação institucional dos órgãos públicos, para promoção de imagem, dos serviços e das realizações do governo; comunicação política, em que o eixo central são os partidos políticos e as eleições; e a comunicação realizada por meio da radiodifusão pública (KUNSCH, 2013; DUARTE; VERRAS, 2006).

Matos (2009, p. 47) conceitua comunicação pública como um “modelo teórico-instrumental do sistema político para mediar interações comunicativas entre o Estado e a sociedade”. A acepção contemporânea apresenta a comunicação pública não só como comunicação proveniente do governo, mas do espaço próprio do cidadão e destinado a ele, entendendo este como elemento de uma sociedade organizada. Neste sentido, segundo Duarte (2009, p. 61), “praticar comunicação pública implica assumir espírito público e privilegiar o interesse coletivo em detrimento de perspectivas pessoais e corporativas”.

São atribuídas à comunicação pública, segundo Duarte (2009), não só características como direito à informação e à expressão, mas o diálogo e necessidade de participação ativa dos atores nos espaços de debates de maneira racional e corresponsável. Trata-se de “um bem e um direito de natureza coletiva, envolvendo tudo o que diga respeito a aparato estatal, ações governamentais, partidos políticos, movimentos sociais, empresas públicas, terceiro setor e (...), certas circunstâncias, às empresas privadas” (DUARTE, 2009, p. 61).

A comunicação pública, por requerer transparência e respeito ao diálogo, não deve ser caracterizada como “um processo transmissivo e unilateral (envio de informações dos governantes para os governados”, visto que enxergá-la por esta perspectiva limitante “está ligada à frequente ausência de espaços de interlocução entre instituições e seus públicos, o que se agrava com o caráter manipulador de algumas ações de comunicação de certas instituições políticas” (MATOS, 2011, p. 45)

A comunicação pública como o processo no qual se preza a expressão, pluralidade de vozes, interpretação e diálogo sobre questões que beneficiem toda a sociedade, pode ser pen-

sada, segundo Matos (2011), junto à comunicação política, quanto às suas semelhanças: assuntos e abordagens de temas relacionados a questões de poder na sociedade, que necessitam de engajamento e participação política dos cidadãos e demais atores sociais para que se cumpram os processos deliberativos e de implementação. Considerando, para isso, os ganhos e perdas, vantagens e desvantagens coletivos e individuais de determinada questão e, por fim, atribuindo ao cidadão o direito a voz, voto e veto.

Neste contexto, a participação social pode ser favorecida pela comunicação pública, quando esta amplia as possibilidades de acesso a informações de interesse público e viabiliza um ambiente propício à afirmação da liberdade de expressão para o exercício de pressões coletivas sobre o Estado. E, por isso, pode ser considerada uma área em que opera a intermediação da comunicação entre instituições públicas e os públicos (MATOS, 2009).

A comunicação pública exige não só a participação da sociedade, mas também de todos os seus segmentos, que devem assumir a posição ativa de produtores da comunicação. Consideram-se atores desse processo “a sociedade, o terceiro setor, a mídia, o mercado, as universidades, as instituições religiosas e os segmentos a que se tem negado reconhecimento – estejam eles vinculados ou não a instituições ou associações formais” (MATOS, 2011, p. 45). O debate e interação entre os atores só é possível quando criados espaços de discussão e deliberação sobre questões políticas e sociais e suas conseqüentes repercussões na sociedade, mídia e governo. Exemplo disso são os “grupos institucionalizados em movimentos sociais (que) podem representar espaços de discussão e pressão para a formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas” (MATOS, 2011, p. 46) e, outras ações de cunho econômico ou social.

Como meio para a administração pública, a comunicação pública precisa se nortear de forma a manter suas práticas abertas como instituição, enquanto se comunica com a sociedade, sistemas produtivos e meios de comunicação. Para contribuir para a transparência das demandas em educação, saúde, meio ambiente, transporte e em relação às minorias excluídas, precisa manter um diálogo bilateral com a sociedade, apoiando-se aos meios de comunicação para esta finalidade (KUNSCH, 2013). A área da comunicação pública assume, então, uma “postura de perceber e de utilizar a comunicação como um instrumento de interesse coletivo para o fortalecimento da cidadania” (DUARTE, 2009, p. 60).

Destaca-se a relevância do compromisso do poder público com os cidadãos e a sociedade, a fim de que estes sejam devidamente informados sobre atividades e investimentos governamentais (KUNSCH, 2013). A informação é “a base primária do conhecimento, da interpretação, do diálogo, da decisão” (DUARTE, 2009, p. 62). Em outras palavras, é o elemento

básico para o processo comunicativo. Segundo Duarte (2009, p. 62), este é um conceito particularmente relevante “porque é um meio par acesso e uso dos outros direitos referentes à cidadania”.

Duarte (2009) agrupa os tipos de informações, no âmbito da comunicação pública, desta maneira: a) institucionais: o modo de funcionamento das organizações, como políticas, práticas, responsabilidades e estão ligadas a projeção e consolidação de uma imagem; b) de gestão: relativos ao processo de decisão sobre temas de interesse público, via debates, relato de intenções, ideias e motivações dos atores; c) de utilidade pública: relacionado à orientação, prevenir e/mobilizar os cidadãos sobre assuntos de interesse coletivos, geralmente relacionados à informações legais, horários de eventos, direitos, produtos e serviços, etc.; d) de interesse privado: remetem a dados interessantes aos indivíduos, empresa ou instituição; e) mercadológicos: bens/produtos e serviços que estão inseridos no contexto de concorrência de mercado; f) de prestação de contas: facilita a fiscalização e avaliação dos investimentos públicos e decisões políticas, por exemplo; e g) dados públicos: dados que são de controle estatal e dizem respeito ao conjunto da sociedade e ao seu funcionamento.

No Brasil, a Constituição Federal (1988) é a ferramenta normativa que garante o princípio do direito à informação, como nos artigos seguintes: a) artigo 5º, inciso XIV: assegura a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; b) artigo 5º, inciso XXXIII: estabelece que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; c) artigo 216: dispõe sobre gestão documental e consulta aos acervos pela sociedade.

A lei de acesso à informação (12.527/2011) prevê a punição à administração pública caso esta negue acesso a informações públicas. Batista (2012, p. 217) aponta que “a falta de organização, preservação, divulgação e orientação para o uso e apropriação social desses documentos também se configura numa negação de acesso da sociedade a essas informações”. O avanço legal foi no sentido de “aumentar os prazos de expiração do sigilo e em manter o controle dos níveis hierárquicos habilitados em classificar a confidencialidade, ou não, da informação.” As ações dos órgãos da administração pública direcionadas à luta pelo direito de acesso à informação pública devem ser: “organizarem seus arquivos, tanto em meio físico como no virtual; divulgarem esses espaços e seus serviços; e possibilitarem, à sociedade, por meio de organização, comunicação e mediação dialógica, a apropriação de todos esses recursos” (BATISTA, 2012, p. 217), considerando também a existência de informações sigilosas.

Ainda que a informação seja matéria prima para a comunicação pública, esta deve ser compreendida em um sentido mais abrangente do que simplesmente disseminar informação. “Deve incluir a possibilidade de o cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe”, além de ter a possibilidade de expressar a si mesmo e as suas posições “com a certeza de que será ouvido com interesse e a perspectiva de participar ativamente, obter orientação, educação e diálogo” (DUARTE, 2009, p. 64). Ou seja, a comunicação só será viável com tanto que exista informação passada de modo transparente, com facilidade de acesso, credibilidade dada aos interlocutores, meios e instrumentos adequados, entendimento de que os sujeitos são detentores de conhecimento e uma pedagogia específica àqueles que tenham mais dificuldade de participar do espaço de debate, seja por não entender a mensagem, seja por não saber se expressar corretamente.

Entre os instrumentos de comunicação, que fornecem recursos como dados e orientação ajudando no conhecimento sobre determinados temas estão: relatórios, bancos de dados, publicações institucionais, iconografia, noticiário da imprensa, Internet, banners, quadros murais, publicidade, folders, folhetos, cartazes, guias, boletins eletrônicos, cartas, manuais, malas diretas, discursos, eventos simbólicos, etc. (DUARTE, 2011).

Tais instrumentos comunicacionais estimulam a interação, cooperação, compreensão mútua, acordos, consensos e busca por soluções, sejam eles formais ou informais durante as trocas de ideias e informações. Os efeitos desses canais são o estímulo ao “exercício da cidadania ativa e a viabilização da mudança em benefício do interesse comum, tornando os envolvidos sujeitos do processo, coparticipantes nas decisões e nas mudanças e comprometidos com os resultados do esforço” (DUARTE, 2009, p. 65). Os instrumentos de diálogo para essa finalidade são: fóruns de consulta, oficinas de mobilização social, grupos de trabalho, orçamento participativo, ouvidorias, conselhos, listas de discussão, comunidades de informação, teleconferências, reuniões, mesas redondas, câmaras técnicas, conselhos setoriais, eventos, conselhos gestores, centrais e serviços de atendimento ao cidadão, agentes os sociais, consultas públicas, etc. (DUARTE, 2009).

Duarte (2009) afirma ser possível classificar os instrumentos de comunicação de acordo com o efeito e o público que se pretende atingir. Deste modo, apresenta três modelos básicos de comunicação do ponto de vista estratégico: massivos; segmentados; e diretos.

A comunicação de massa (ou massiva) considera a disseminação de informações ao maior número de pessoas ao mesmo tempo, considerando o público espectador heterogêneo. A desvantagem desse tipo de comunicação se estabelece a partir de seu conteúdo, considerado frágil e superficial, e pela restrição do diálogo que acontece devido ao pouco acesso ativo dos

atores sociais e pela fragmentação de ideias e informações aos públicos, muito embora seja o espaço em que se constroem as representações sociais e suas narrativas.

A comunicação segmentada é voltada para públicos específicos, dos quais se espera que o conteúdo seja compreendido e apreendido de forma mais orgânica, de maneira mais participativa e dialógica. Viabilizada por redes de intensa interação e publicações especializadas e específicas como sites, intranet, blogs, eventos, feiras, reuniões, exposições, tem como principal estratégia a abordagem de assuntos mais próximos aos interesses e características desse público interator (DUARTE, 2009). “Os instrumentos relacionados a comunidades virtuais são cada vez mais eficientes em estabelecer uma agenda pública e em dar substâncias aos debates e avanços” (p. 66).

A comunicação direta é ainda mais específica e capaz de alinhar a comunicação às características dos interlocutores devido ao caráter personalizado e manter o contato “geralmente do tipo face a face, que inclui atendimento, interação pela Internet, debates, relações com o público interno, audiências públicas, reuniões, apresentações, grupos de trabalho, fóruns e similares”. Os benefícios desse tipo de comunicação se baseiam na maior interação, troca de informações, influência mútua e facilidade de compreensão. Desta maneira os participantes estão mais propícios a estabelecerem laços fortes e capital social. “A proximidade entre os comunicadores garante uma aprendizagem mais consistente e um nível de informação adaptado às necessidades do interessado, assim como o feedback tende a ser mais imediato e preciso” (DUARTE, 2009, p. 66).

Matos (2011) apresenta algumas abordagens da teoria do reconhecimento e como ela se relaciona com políticas afirmativas. A princípio, entende-se reconhecimento a partir de duas formas: a voz passiva, por referir-se a um sentimento de mutualidade e de expectativa de reciprocidade, remetendo ao reconhecimento de si mesmo e a voz ativa, quando existe a identificação de uma realidade, oportunizando o exercício de controle da sociedade (MATOS, 2011).

Como reconhecimento atribuem-se significados e sentidos como o de honra, dignidade, respeito, de aceitar, agradecer ou ser tributário (ser contribuinte de uma dívida ou favor). Matos (2011) cita em revisão de outros autores o reconhecimento como a necessidade individual do outro para a construção da identidade do indivíduo. A autorrealização deste indivíduo resulta da autoconfiança, autorrespeito e autoestima. O autorreconhecimento “privilegia a relação positiva que o indivíduo desenvolve consigo mesmo, em primeiro lugar, e com a sociedade onde vive, num segundo momento” (MATOS, 2011, p. 42).

A luta pelo reconhecimento adquire consciência quando um grupo passa a ter a percepção sobre as injustiças, humilhação e desprezo que sofrem e, deste modo, mais esclarecidos sobre os danos morais a que foram e/ou estão submetidos. O questionamento desta situação em que esse coletivo se insere abre possibilidade de busca por meios que alterem os padrões institucionalizados de julgamento e valorização dos próprios indivíduos ou grupos (MATOS, 2011).

Existe uma tensão constante neste contexto devido àqueles que lutam pela “estima social” (possibilidade de elevação do valor social e reputação dos membros), citados acima, e muitos outros grupos que procuram a conquistar ou manter normas e padrões que alimentam as condições já estabelecidas. “Parte do embate se dá na esfera simbólica, na disputa pela atenção pública para os objetivos de cada grupo, uma visibilidade que pode ser atualmente alcançada via mídia” (MATOS, 2011, p. 42).

A não-associação a grupo de interesses coletivos ou ainda a não-organização dos grupos sociais finda no desequilíbrio quanto a conquista de reconhecimento. Esta desigualdade não permite a estes a oportunidade de conquista e a visibilidade necessária para efetivar suas lutas por legitimidade. Logo, adquire-se a percepção de reconhecimento não alcançado ou negado. Sentimento este que “invés de projetar-se para fora do grupo, fica internalizado, restringindo qualquer diálogo com os demais membros da sociedade” (MATOS, 2011, p. 42), efeito que acaba por marginalizar os cidadãos.

Segundo Matos, é necessário compreender como os grupos marginalizados (ou periféricos), tais como as minorias, se organizam e se associam (como em grupos de preservação cultural ou outros movimentos sociais) com a finalidade de “entender e superar a exclusão, de modo a definir uma posição diante das políticas públicas e dos atores administrativos”. De outro modo, é igualmente necessário “entender como tais demandas vão ser representadas e articuladas na comunicação governo-cidadão, por exemplo na publicidade institucional e nos pronunciamentos veiculados na mídia” (MATOS, 2011, p. 42). Isso porque a luta pelo reconhecimento é um dos elementos básicos para a manutenção e ampliação da democracia.

A reafirmação e legitimação de grupos para a luta coletiva pelo reconhecimento tem seu princípio, segundo Matos (2011, p. 45), pela dinâmica de produção e apropriação de elementos discursivos por parte dos excluídos sociais. Neste contexto, a comunicação pública tem papel fundamental quando “ocorre a participação social cívica destes cidadãos, como agentes sociais autônomos e dignos de respeito e estima”.

Para Matos (2011, p.48), “a instituição e a convivência das diferenças, o direito natural à livre expressão e a aceitação, a expectativa de reciprocidade quanto ao amor e estima sociais” aparecem como constituintes da esfera pública.

#### **4.1.2 Deliberação Pública**

A esfera pública é “um espaço de intermediário entre as discussões políticas conduzidas pelos atores administrativos centrais e as conversações entre os atores cívicos periféricos” (MARQUES, 2009, p. 16). É uma esfera de debate, negociação e tomada de decisões democráticas e legítimas. O direito à informação acaba por se tornar uma das máximas para o funcionamento deste sistema, além de um recurso que dá garantia para muitos outros direitos referentes à cidadania.

O conhecimento sobre o funcionamento da deliberação pública exige a investigação do funcionamento da esfera pública de discussão ampliada (espaço em que ocorre a relação entre instâncias formais de governo), das zonas informais de discussão entre cidadãos e da análise e compreensão de conflitos que compõem as esferas políticas e sociais na contemporaneidade. Todos os fatores citados contribuem para com a manutenção do sistema democrático (MARQUES, 2009). A deliberação requer a atenção aos “problemas públicos ligados a interesses conflituosos defendidos em diferentes arenas de comunicação por atores que, a princípio, devem considerar todos os pontos de vista apresentados no debate” (MARQUES, 2009, p. 12).

Meios que dão acesso às novas formas de comunicação que legitimem a ação de políticas públicas são necessários diante de interesses conflitantes de uma dada sociedade. Essa ação, diante da crescente reivindicação por reconhecimento social, meios ativos de participação social e discussão por direitos, considera os diversos pontos de vista dos agentes envolvidos nesse tipo de discussão, que é levantada diante do reconhecimento de um problema ou de uma questão de interesse coletivo e discutida em comunidade. Segundo Marques, a contribuição da deliberação para o bom funcionamento da democracia se dá “por meio da gestão de procedimentos que guiem as ações comunicativas através das quais os cidadãos trocam argumentos de maneira cooperativa e, ao mesmo tempo, conflitiva” (2009, p. 13). Em outras palavras, entende-se que os agentes participativos dentro do processo de deliberação democrático sejam capazes de formular seus próprios argumentos – muitas vezes diferenciados dos demais –, que podem ser concebidos e admitidos, ou não, pelo demais; participar de debates e discussões entendendo seus propósitos e necessidades e expor suas razões individuais pensando no bem coletivo.

Os processos deliberativos não se limitam a fluxos e contrafluxos argumentativos ou ainda às normativas que os regulam. Eles são caracterizados por Marques como um processo social de comunicação em que pontos de vistas e perspectivas são apresentados mutuamente, “interpelando-os e demandando-lhes a validação de seus argumentos após uma discussão baseada no respeito recíproco” (MARQUES, 2009, p. 13) e, ainda, como resultado de conversações e discussões políticas na esfera pública. Os participantes são indivíduos complexos, formados por experiências identitárias e práticas sociais individuais e coletivas que interferem na recepção e na emissão de informações e formulação de suas próprias ideias. Logo, como processo social, a deliberação integra intercompreensão e interpelação recíproca que se desenvolve em vários contextos (...) frequentemente de maneira assíncrona e a longo prazo” (MARQUES, 2009, p. 13), sendo capaz de “articular os diversos atores e arenas comunicativas que integram a esfera pública” (MARQUES, 2009, p. 15).

Estudar a deliberação pública exige considerar a diversidade dos atores que se articulam na esfera pública, sejam eles atores administrativos centrais, que se caracterizam por compor o centro do sistema político e se responsabilizam pela tomada de decisões, sejam os atores cívicos periféricos, que remetem à identificação e sinalização dos problemas e potenciais crises. Essa divisão entre os atores devido às suas práticas e ações, segundo Marques (2009), resulta em dois tipos de poderes: o comunicativo, promovido pelos debates realizados na esfera pública, e o poder administrativo, que diz respeito aos atores políticos do Estado. Tem-se, então, a formação da vontade democrática advinda das deliberações formais e, em contrapartida, a opinião pública formada pela participação dos cidadãos e das organizações cívicas em debates públicos de cunho político concebido em arenas comunicacionais. O poder comunicacional, de certo modo, serve como aquele que orienta o uso do poder administrativo, já que, maneira empírica, compete a este último a governança. Ainda assim, é importante compreender a interdependência de ambos os poderes, visto que não são estabelecidos como excludentes ou opostos, mas complementares diante de “uma dinâmica discursiva que tem como objetivo principal a compreensão, reciprocidade e indagação mútua entre os participantes de um debate público” (MARQUES, 2009, p. 17).

Constata-se, por outro lado, a existência de um mundo real, composto de situações e contextos assimétricos, como “trocas comunicativas periféricas entre os cidadãos, as quais não são destinadas aos espaços centrais de ação dos atores administrativos” e “discussões políticas parlamentares que não chegam a transformar-se em assunto de conversação entre os cidadãos comuns”; existem ainda “algumas iniciativas tomadas pelos cidadãos que alcançam



e influenciam os contextos administrativos por outras vias que não somente aquela do uso público da razão no processo deliberativo mais amplo” (MARQUES, 2009, p. 17).

Segundo Marques, a deliberação não se define como um processo que se restringe a um único contexto, menos ainda como “uma prática discursiva exclusiva e linear” (2009, p. 19), isso porque a política deliberativa incorpora atividades diversas, e mesmo as tomadas de decisões que acontecem na esfera administrativa diferem temporalmente das conversações cívicas, que procuram entendimento recíproco diante de um problema de interesse coletivo, por exemplo. Ainda assim, nada impede que os diferentes contextos e atores (partidos políticos, veículos midiáticos, movimentos sociais, cidadãos comuns, etc) desenvolvam entre si “trocas dialógicas sincronizadas ou intencionalmente articuladas” (MARQUES, 2009, p. 19).

A influência dos capitais, na visão de Bourdieu (1986), sejam eles culturais ou sociais, adquiridos na vida cotidiana ou ao longo dela, reverbera na formulação do ponto de vista e das inclinações pessoais, nas relações sociais e associativas e em debates na esfera pública. Compreender a deliberação como processo comunicacional é observá-la para além de processos discursivos. Marques (2009, p. 20) sugere que esta teoria seja vista a partir de uma construção comunicacional “do problema em pauta, das relações estabelecidas entre os diferentes interlocutores, dos argumentos defendidos por cada participante e da opinião pública resultante das trocas constituídas pela via da comunicação intersubjetiva”. Como sistema comunicacional cabe pensar no processo não só como objeto investigativo pautado na troca argumentativa, mas, antes de tudo, como aquilo que é influenciado pelo contexto em que essas trocas se reproduzem, modo de relações dos agentes participativos, construção de novas conjunturas por meio do debate e regras pelas quais o ambiente é moderado (MARQUES, 2009).

Sendo uma prática de intercompreensão, a deliberação é o princípio pelo qual os indivíduos e grupos vão aprender a definir os problemas e suas dimensões, a negociar interesses, buscar meios de elucidar o problema de modo que estes possam se adequar a um bem coletivo, reivindicar direitos e a conquistar posição de valorização e adquirir maioria política (MARQUES, 2009). Para este fim, é necessário desenvolver técnicas e ferramentas comunicacionais para propiciar ambientes adequados e capacidades necessárias ao debate. Não são procedimentos simples, visto que “a ação de tornar explícitos os pontos de acordo e desacordo em uma controvérsia está intimamente ligada às relações de poder localizadas no centro das interações sociais” (MARQUES, 2009, p. 21). Cabe então a um profissional da comunicação fazer o papel de mediador para que o debate entre instâncias periféricas e centrais tenham o mesmo valor no processo deliberativo, uma vez que, “na prática discursiva dos indivíduos como as opressões simbólicas, as desigualdades econômicas, a invisibilidade social e a falta

de habilidade para usar racionalmente a linguagem criam barreiras ao engajamento na deliberação” (MARQUES, 2009, p. 21). Em outras palavras, o constrangimento resultante de relações sociais e econômicas díspares e os desafios impostos pela deliberação são tópicos que interferem nos processos comunicacionais ligados às relações e vínculos criados, participação na esfera pública, trocas argumentativas e ao direcionamento dos atores rumo ao entendimento recíproco.

#### **4.1.3 Relações públicas: práticas e desafios na comunicação pública**

Seja no segmento de sociedade civil organizada, de mercado ou do governo, a prática operativa da comunicação pública depende do uso adequado dos recursos e instrumentos, de técnicas, de suporte tecnológico de mídias disponíveis e do trabalho colaborativo entre as áreas da comunicação, como relações públicas, comunicação organizacional, jornalismo, publicidade e propaganda, editoração multimídia, comunicação audiovisual, comunicação digital, dentre muitas outras (KUNSCH, 2013). Outros dois fatores, ressaltados por Kunsch (2013), que são de consideráveis para o êxito dessas categorias são estruturas adequadas e profissionais competentes atuando nas áreas.

Por lidar, de maneira prática e teórica, com instituições públicas, privadas e do terceiro setor, ao planejar estrategicamente a comunicação e mediar o relacionamento dos atores sociais e públicos envolvidos neste processo, as relações públicas abarcam de modo singular assuntos direcionados à comunicação pública (KUNSCH, 2013). O profissional da área exerce um papel fundamental ao repensar e propor “o conteúdo, as formas, as estratégias, os instrumentos, os meios e as linguagens das ações comunicativas com os mais diferentes grupos envolvidos, a opinião pública e a sociedade como um todo” (KUNSCH, 2013, p. 25). Além de gerir o relacionamento, o relações públicas acaba por criar novas possibilidades de o Estado prover informações com transparência aos cidadãos e, combinado a um discurso multidirecional, viabilizar a participação dos agentes sociais nos processos deliberativos junto ao poder público. Em outras palavras, a gestão desse tipo de comunicação daria ferramentas para que sejam fornecidas “as informações e os canais de diálogo necessários aos plenos conhecimento e usufruto do direito” e também “apresentaria canais de debate, opções de escolha, a história, elementos para a análise, a crítica e o juízo do cidadão” (HASWANI, 2008, p. 9).

A atuação do profissional objetiva a manutenção e do relacionamento democrático entre os cidadãos e o governo. “Ancoradas em práticas participativas e descentralizadas de comunicação, as ações de relações públicas buscam resgatar o componente político do processo comunicativo na esfera do governo” (NOVELLI, 2009, p. 486). Existem quatro etapas da co-

municação pública que são interligadas nessa relação entre a sociedade e o governo – a recepção do servidor ao usuário; a escuta das necessidades do usuário; o diálogo com o usuário e o próprio relacionamento com o usuário.

A primeira das etapas diz respeito à maneira como o cidadão é recebido pelo servidor público ao exigir uma prestação de serviço ou ajuda para interpretar informações. A escuta das necessidades dos usuários entende-se como a fase em que os cidadãos expressam suas necessidades e opiniões. A escuta desses problemas pode ser feita em grupos ou individualmente a partir de pesquisas de avaliação. O profissional, neste caso, precisa compreender a cultura, a situação, as necessidades e opiniões e, ainda, conhecer a linguagem do cidadão e adequar o discurso de um modo mais compreensível. A terceira das etapas é a do diálogo com o usuário. Nela, se pode avaliar o desempenho do serviço público e, assim como a escuta, o diálogo tem como finalidade informar e instituir sobre a opinião pública.

O próprio relacionamento com o usuário é caracterizado pelo tipo de veículo de comunicação utilizado para chegar até o cidadão. As mídias massivas têm seu papel quanto a sua possibilidade de maior interatividade do diálogo e de divulgar amplamente informações que dizem respeito a esse público, limitando-se apenas por não contribuir adequadamente para a análise de questões mais complexas (NOVELLI, 2009).

O cidadão desempenha diferentes papéis no cenário da comunicação pública. Ele é simultaneamente usuário dos serviços públicos, eleitor de seus dirigentes e contribuinte de seu orçamento. É ao mesmo tempo emissor e receptor. Em contrapartida existe a falta de valorização do papel da comunicação pública e do envolvimento dos cidadãos. Novelli (2009, p.496) atribui alguns fatores como justificativas para a situação: “passividade do receptor diante da comunicação pública e a falta de incentivo para participação nos partidos políticos e na estrutura política”, a “especialização do mundo político-administrativo, que se tornou fechado sobre si mesmo com seus jargões e suas formas especiais de seleção”, a “dificuldade que a comunicação pública tem em se expressar para grandes massas” e ainda a falta de educação política e instrumental para esse tipo de participação e engajamento.

A existência de instituições públicas diversificadas e disponíveis para o cidadão alimenta a necessidade de identificação entre a própria instituição e o cidadão. Cabe ao profissional responsável pela comunicação institucional colaborar para haja essa aproximação e vínculo entre eles. As ações para essa finalidade podem ser, por exemplo, “valorizar a política da instituição, que compreende sua missão, as estruturas para viabilizar a realização da missão e da identidade da instituição” (NOVELLI, 2009, p. 497).

A identidade é a base que plasma toda a instituição, definindo a sua existência e assumindo sua história e o seu lugar perante a sociedade. Embora diga respeito, a priori, do clima interno, a identidade direciona o posicionamento e discurso voltados para o ambiente externo. “Ela se manifesta na produção simbólica da instituição como discursos oficiais, organização do tempo, ritmo das atividades, ritos e hábitos, organização do poder e influência, etc.” (NOVELLI, 2009, p. 497).

Com relação ao setor público e também às práticas de relações públicas voltadas a isso, Novelli (2009, p. 499) relata a necessidade de reposicionamento da própria comunicação “como parte integrante do processo de gestão pública capaz de envolver o cidadão de maneira mais participativa e estabelecer um fluxo contínuo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade”.

Dentre outros, um desafio a ser superado é o caráter perverso que pode ter a comunicação pública ou governamental, ao criar a falsa impressão de democracia participativa. A comunicação pública ideal levaria em consideração o seu papel de informar a sociedade de seus direitos e deveres, fornecer instrumentos necessários, facilitar o discurso mutuo entre cidadão e Estado e, ainda, traduzir ou desconstruir a cultura da linguagem prolixa e complexa da burocracia estatal. Novelli (2009, p. 500) aponta que se pode questionar “se a prática da comunicação pública estaria realmente a serviço da divulgação de informações de utilidade pública ou estaria tornando o cidadão ainda mais distante do efetivo processo de tomada de decisão pública”, ou seja, o questionamento da atuação como apenas marketing político.

Nesse sentido, Novelli (2009, p. 501) afirma que o papel do profissional em relações públicas nem sempre recebe reconhecimento, o que em parte pode ser efeito de relações sociais autoritárias: “é como se as relações públicas estivessem a serviço apenas da manipulação da opinião pública, absolutamente descompromissada com a verdade e os preceitos éticos e próprios da democracia”.

A situação das relações públicas nos ministérios da República comprova a ausência da área nas estruturas de comunicação. Segundo Novelli (2009), somente metade deles possuía instâncias formais de relações públicas. “Pouco conhecida nos ministérios da República, a atividade de relações públicas, quando praticada, na maioria das vezes está limitada às ações ligadas ao cerimonial e aos eventos, principalmente aqueles relacionados aos ministros de Estado” (NOVELLI, 2009, p. 502). Não existe o reconhecimento do papel estratégico dessa área ou sua relevância para o funcionamento dos órgãos públicos.

Quanto às políticas públicas para a área de comunicação, a grande desafio das relações públicas é se impor “como elemento estratégico e inovador das ações de comunicação” a fim

de diferenciar-se das “atividades de publicidade governamental e assessoria de imprensa que, embora complementares, não imprimem o caráter holístico que toda a política de comunicação deve contemplar” (NOVELLI, 2009, p. 503).

O que se espera da área (relações públicas governamentais) é suas práticas voltadas às três esferas de governo (Executivo, Legislativo e Judiciário), seja a nível federal, estadual ou municipal, de modo a prover ferramentas comunicacionais que possibilitem o relacionamento entre sociedade e governo (NOVELLI, 2009).

As ações integradas de relações públicas que podem estimular o exercício da cidadania e o bom relacionamento entre sociedade e Estado são: “promover a adequada compreensão pública a respeito das funções das esferas governamentais; fornecer informações contínuas sobre as atividades de administração pública”; oferecer canais de comunicação, para que, a partir deles, o cidadão tenha “a possibilidade de influir na política e na ação do governo; e estabelecer canais de comunicação pelos quais o cidadão possa ser alcançado pelos representantes da administração pública” (NOVELLI, 2009, p. 504).

Outro ponto já citado é a escassez de conhecimento a respeito de questões políticas, como as funções dos três Poderes, ainda que estejam descritas na Constituição brasileira. Muitas vezes, as reivindicações não se autossustentam, justamente porque, muitas vezes, um dos poderes responsabiliza o outro pelo mau funcionamento dos negócios públicos. Novelli (2009, p. 504) cita alguns exemplos: “culpar a Justiça pela sua lentidão e ineficiência, quando o que está errado, na verdade, são as leis que a Justiça se vê obrigada a cumprir” ou “culpar o Legislativo porque uma determinada Lei não está sendo cumprida corretamente, quando quem deve fiscalizar a aplicação da lei é o Poder Executivo”.

A solução para esse desconhecimento e mudança da realidade atual pode ser dada por meio de “campanhas informativas a respeito das atribuições de cada uma das esferas de poder e mesmo das instituições e dos órgãos públicos específicos” (NOVELLI, 2009, p. 504). Com o conhecimento adequado dessa estrutura, a participação dos cidadãos na esfera pública se torna mais assertiva, e a exigência por seus direitos e cobrança de responsabilidades são facilitados.

Novelli (2009) também apresenta a necessidade de a população ser constantemente informada sobre as atividades desenvolvidas pela administração pública, de modo que todas as ações sejam disponibilizadas em locais acessíveis a toda sociedade. Para isso, o campo de relações públicas pode desenvolver programas que auxiliem no fluxo da comunicação, mas que não se limitem ao trabalho de assessoria de imprensa. Estrategicamente, o diálogo entre sociedade e governo não deve ser intermitente ou sofrer interrupções. “Para ser eficiente, é

necessário que ela seja regular e constante, a fim de transmitir segurança à população de que a informação, sempre que for preciso, será transmitida, possibilitando a transparência e a publicação das ações de governo” (2009, p. 504).

Quanto à garantia de expressão e engajamento dos cidadãos em relação aos governantes, as relações públicas devem se empenhar para estabelecer canais de comunicação ascendentes que tenham como princípio os conceitos de governança e participação (NOVELLI, 2009). O sentido de participação deve ser entendido a partir de uma perspectiva maior do que a do simples ato de votar.

A busca pelo reconhecimento das relações públicas nesse cenário se justifica pelo fato de que “os governos que de alguma forma estimulam a participação da sociedade na formulação e implantação de políticas públicas se tornam mais eficientes, pois estas já nascem com maior grau de sustentabilidade política e legitimidade” (NOVELLI, 2009, p. 505).

Entre as ações de relações públicas que podem oferecer canais de comunicação com o propósito de sistematizar constantemente a busca por informações, está a pesquisa de opinião. Segundo Novelli (2009, p. 505), “os resultados das pesquisas realizadas pelos governos podem servir de parâmetro para identificar o grau de conhecimento da população sobre o próprio governo e como ele é percebido pela sociedade”; esse tipo de pesquisa pode ser útil para “assessorar a administração pública quanto às reações do público em relação às políticas e em como essas políticas podem ser alteradas para atender melhor ao interesse público”.

No âmbito do Estado, muitas ações construtivas poderiam ser realizadas para contemplar as carências e necessidades da população e dos cidadãos. O poder público subestima o potencial de relações públicas, priorizando a propaganda e a assessoria de imprensa, deixando de realizar ações comunicativas proativas e empreendedoras com vista ao desenvolvimento integral da sociedade (KUNSCH, 2013). Os desafios das relações públicas se dão pela sua afirmação nesse campo ao ajudar a implementar e mediar a comunicação simétrica de duas vias entre o cidadão e o governo, com o propósito no entendimento e compreensão mútuos entre eles.

Para o profissional, “o desafio é lidar com um tema cujo objetivo estratégico muitas vezes está mais relacionado a atender aos anseios do corpo dirigente do que ao interesse público” (DUARTE, 2009, p. 61). O que vem acontecendo para que esses desafios sejam alcançados é a tentativa de não mais direcionar os esforços em uma comunicação voltada para o atendimento dos interesses das organizações e de seus gestores, mas em direção ao atendimento dos interesses do coletivo de uma forma consciente, responsável e estratégica, prioritariamente (DUARTE, 2009).

## **4.2 Internet, participação e capital social**

### **4.2.1 Participação e engajamento cívico**

A participação política é um tema que está diretamente relacionado a assuntos democráticos. Sua atividade mediada por tecnologias digitais, em um quadro mais amplo, pode ser discutida a partir de três perspectivas: participação, engajamento cívico e tecnologias para comunicações digitais. O debate da participação online é influenciado pelo mais tradicional sobre a participação política (seja quanto a teoria política ou a teoria democrática) e, por isso, “acaba herdando automatismos conceituais, vieses e lacunas do debate tradicional” (GOMES, 2011, p. 22).

Uma das lacunas no aspecto da teoria democrática diz respeito à importância do engajamento e participação dos cidadãos de modo geral e, ainda, mais especificamente, online (GOMES, 2011, p. 23). Segundo Gomes (2011, p. 23), a participação e engajamento cívico tendem a se justificar a partir de quatro argumentos normativos e históricos, que, em sua maioria, são irrealistas: a) o modelo de governo representativo liberal dos modernos está em descontinuidade com o modelo de democracia direta dos antigos; b) a descontinuidade se dá pelo fato de que a democracia direta produz a decisão política proveniente dos cidadãos e que afeta toda uma comunidade política, diferente do governo representativo, em que a participação civil se restringe à escolhas de lideranças responsáveis por tomar as decisões políticas; c) os governos representativos, mesmo se baseando pelo direito e, por isso, garantir liberdades individuais e institucionalização do Estado, ainda sofrem com mazelas antidemocráticas, que distanciam e desconectam os representantes e sistema político da esfera civil e seus interesses, opiniões e vontades; d) o tipo de contradição citado no item c) resulta na redução da participação do cidadão na esfera pública.

Aos argumentos atribui-se a ideia de que a substituição do governo representativo atual pela democracia direta é realizável e necessária para que se possa valer a máxima de que “todo o poder é do povo” (GOMES, 2011, p. 24). Deste modo, toda a representação política seria, senão, uma usurpação. Essa perspectiva incluiria, portanto, dois aspectos: “uma dimensão antirrepresentação (pelo menos adversária da representação eleitoral liberal) e uma dimensão de participação total (o ideal é a participação de todos)” (GOMES, 2011, p. 24). “A participação política sempre foi pensada como meio, cujo fim era, no caso dos antigos, a materialização da autonomia do povo para se autogovernar, para gerir diretamente a comunidade política” (GOMES, 2011, p. 25). Gomes (2011, p. 24) afirma que a participação civil não é um fim em si mesmo. O valor da participação só é intrínseco a ela quando voltado para bene-

fícios particulares do indivíduo, como lazer e atividades privadas como começar uma dieta ou fazer exercício físico. No âmbito da democracia, o objetivo específico da participação é vinculado diretamente à comunidade política e contrato social. “A participação não é um valor democrático por ser um valor em si mesmo, mas apenas na medida em que pode produzir algum benefício para a comunidade política”.

Adverso aos argumentos a) e b), Gomes (2011, p. 26) observa uma continuidade entre os sistemas democráticos representativo liberal e direto, pelo menos em conformidade com a pretensão de assegurar os componentes essenciais da democracia, que são: “princípio da igualdade política, o corolário das liberdades, os procedimentos da deliberação livre e da aplicação do princípio da maioria na tomada de decisão política, o corolário de que o Estado é posse da cidadania e de nenhum soberano”. A designação de um representante surgiu da inviabilidade de todos os cidadãos em todas as instâncias de decisão política. Para evitar que a representação destruísse a soberania popular (e automaticamente deixasse de ser um regime democrático) e fosse assegurada a participação cívica na esfera pública de maneira total e constante, foi instituída “a deontologia da transparência, da prestação de contas, (e) do sistema de pesos e contrapesos”.

#### **4.2.2 Democracia digital**

Gomes (2011, p. 27-28) propõe uma discussão lateral sobre participação numa perspectiva voltada ao conceito de democracia digital. Para o autor, democracia digital é definida como o emprego de dispositivos – computador, celulares, smartphone, palmtop, tablets, etc. –, aplicativos e ferramentas – fóruns, sites, redes sociais, mídias sociais, etc. – de tecnologias digitais de comunicação para “suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos, em benefício do teor democrático da comunidade política”.

Outros dois conceitos que se relacionam com a democracia e com o Estado democrático moderno são teor democrático e requisitos da democracia. Sua composição inclui elementos como: “a garantia e/ou o aumento das liberdades de expressão, de opinião e de participação”; “a garantia e/ou o aumento dos meios e oportunidades de accountability ou de transparência pública dos governos via internet”; “a garantia e/ou o aumento das experiências de democracia direta, numa base online”; “mais instrumentos e oportunidades de participação do cidadão nas esferas de decisão sobre políticas públicas e administrativas dos governos” e, ainda, “incremento do pluralismo, da representação das minorias e da consolidação dos direitos de indivíduos e dos grupos socialmente vulneráveis” (GOMES, 2011, p. 28).



Alinhados à manutenção da democracia estão ideias como a representação política e a participação civil. Para a elaboração de um projeto adequado de democracia digital é preciso considerar o conjunto dos aspectos que envolvem um projeto desta natureza, para que não se tome caminhos e soluções partidárias. Segundo Gomes (2011, p. 28), o primeiro ponto a ser considerado para esse tipo de ação são as “iniciativas com alto teor democrático, socialmente interessantes, tecnologicamente bem resolvidas e atraentes do ponto de vista do design”. As iniciativas são “projetos ou ideias que articulam ferramentas, dispositivos e aplicativos para realizar determinadas funções dedicadas a resolver problemas ou alcançar propósitos específicos”. Podemos tomar como exemplos de iniciativas o Minnesota e-democracy e o projeto E-democracia da Câmara dos Deputados, ambos com missão de melhorar a participação democrática dos cidadãos em discussões públicas através do uso da rede de informações e de tecnologias de comunicação eletrônicas e o Portal da Transparência, criado pela Controladoria-Geral da União, com o objetivo de ser um banco de dados e informações sobre a Administração Pública.

Segundo Gomes (2011, p. 28-29), para que as iniciativas digitais sejam democraticamente relevantes elas devem ser pautadas em, no mínimo, três propósitos. O primeiro propósito é baseado no “fortalecimento da capacidade concorrencial da cidadania”, ou seja, aumentar a parcela de contribuição do cidadão nas decisões políticas perante outras instâncias concorrentes, como partidos, governo, corporações, etc. e, ainda, de outros atores com interesses políticos divergentes dos representados pela cidadania. Este propósito pode ser subdividido em dois objetivos: a) “aumentar a transparência do Estado e as formas de responsabilização dos agentes políticos (argumento contra o patrimonialismo)”. Neste sentido, são bem-vindas iniciativas voltadas para a fiscalização cognitiva e legal do Estado por parte dos cidadãos, entidades fiscalizadoras dos agentes públicos e administração pública, órgãos e sistemas profissionais e industriais de produção de informação sobre o Estado e seus agentes. b) “participação e influência civis”, consecutivas às iniciativas digitais com a finalidade de envolvimento dos cidadãos na discussão e deliberação públicas e participação no processo de decisão pública.

O segundo dos propósitos conduz a “consolidar e reforçar uma sociedade de direitos, isto é, uma comunidade política organizada como Estado de Direito” (GOMES, 2011, p. 29). O argumento é referente a garantia de acesso à justiça e proteção jurídica de minorias políticas, sejam grupos ou setores considerados vulneráveis do corpo social.

O terceiro pressuposto é relativo à promoção do pluralismo e capacidade concorrencial ou igualdade de oportunidades das minorias – a promoção do “aumento da diversidade de

agentes, de agências políticas e de agendas na esfera pública e nas instâncias de decisão para política” e possibilitar a ampliação de “instrumentos, meios e oportunidades para que as minorias políticas se representem e sejam representadas na esfera pública e nas instâncias de produção da decisão política” (GOMES, 2011, p. 30).

As iniciativas são meios para o alcance dos três propósitos. Em contrapartida, um projeto de democracia digital relevante e adequado não pode incluir apenas o desenvolvimento de iniciativas. Da mesma forma que não se caracterizam como fim em si mesmas, mas “devem ser julgadas em função dos fins que as orientam”. Por outro lado, “os fins não se alcançam se os meios não forem empregados numa circunstância específica que permita a geração dos seus efeitos” (GOMES, 2011, p. 30).

Depois de discutir a respeito dos meios, requisitos e propósitos das iniciativas de democracia digital, Gomes (2011, p. 31) passa a argumentar sobre as razões encontradas pelas pessoas para empregá-las. As pessoas aderem às iniciativas quando veem nelas uma oportunidade de alcance de necessidades e propósitos. “Meios precisam ser vistos como oportunidades”. O autor define oportunidades como a rede de situações e circunstâncias em que “meios podem produzir fins desejáveis de maneira que os custos (a energia despendida, por exemplo) sejam largamente recompensados pelos benefícios (recompensas decorrentes de se alcançar a finalidade da ação) ”.

Para que o sistema de produção da democracia digital seja relevante, as iniciativas precisam ser vistas como oportunidades pelos cidadãos. Isso é possível ao incluir cálculos de eficiência e efetividade a elas (GOMES, 2011). Uma iniciativa de orçamento digital, por exemplo, “só se converte numa real oportunidade se, de fato, assegurar que os resultados da participação produzam efeitos sobre o orçamento público e/ou sobre políticas orçamentárias” (GOMES, 2011, p. 31), caso contrário, este será apenas mais uma justificativa do sistema político para legitimar as decisões do governo.

O que se deve levar em consideração é que uma iniciativa de orçamento digital, por exemplo, não tem a mesma finalidade do que um sistema de deliberação, como o E-democracia. “Naturalmente, o cálculo de eficiência de uma iniciativa de democracia digital está ligado ao modo como o propósito específico de uma iniciativa qualquer se relaciona com o seu fim democrático” (GOMES, 2011, p. 31), que se liga aos três fins indicados acima. Uma vez havendo o alinhamento entre o propósito de uma iniciativa e o fortalecimento da cidadania como meta democrática, o sucesso do primeiro resultará no sucesso do segundo (GOMES, 2011).

### 4.2.3 Participação online

Parcelas relevantes de ação social são necessárias para iniciativas democraticamente relevantes, seja na esfera das comunicações digitais ou não, e a participação é vista como apenas uma das formas de ação. Segundo Gomes (2011, p. 37), assistir ao noticiário, acompanhar os assuntos em destaque online, ler blogs políticos e assistir vídeos sobre ações governamentais são ações, mas não necessariamente participações políticas. Empoderar-se das informações adquiridas por esses canais e, a partir daí, criar o próprio blog sobre política, fazer campanhas online, criar ou fazer parte de petições públicas, fóruns e consultas de orçamentos digitais, manifestar-se em redes sociais e interagir e produzir o próprio conteúdo de maneira geral, são maneiras de participação política e/ou da vida pública. Em outras palavras, o primeiro bloco de ações, que não são necessariamente formas de participação, pode por sua vez orientar o indivíduo ao envolvimento político ou “produzir [nele] um efeito imediato de participação”. O “segundo conjunto de ações é participação, em sentido estrito”.

Uma sociedade se torna de fato democrática quando o segundo conjunto de iniciativas e ações é praticado em grande escala e é capaz de engajar um grande número de pessoas. De outro modo, se o cenário de uma sociedade é pautado em um baixo número de iniciativas, é cabível dizer que a democracia não existe genuinamente. Gomes (2011) afirma que esse tipo de argumento é parcialmente verdadeiro e aponta três justificativas para isso. Sendo a participação também ferramenta para o empoderamento civil, a garantia da democracia de um Estado deveria ser medida a partir da observação do poder relativo do cidadão de fazer com que suas opiniões e vontades reverberem na esfera pública em face às instâncias concorrentes na determinação das decisões políticas.

Em seguida, ele afirma que as iniciativas que favorecem a ação política são fundamentais para dispor e qualificar a participação, quando ela acontecer, e, ainda, motivar a participação. “As pessoas precisam de meios para participar tanto quando precisam de liberdade e de informação que os habilitem a tanto” (GOMES, 2011, p. 37). Terceira e última justificativa se pauta no fato de que em uma sociedade com uma democracia legítima presente não é aquela que tem um número massivo de participantes ou de meios, como iniciativas, mas aquela em que todos aqueles a quem são referidas as decisões que afetam a comunidade política compõem esse campo e se tornem participantes, quando e no que queiram. Não é suficiente ou mesmo necessário que haja participação de massa, assim como não basta haver meios e oportunidades de participação. “É preciso que tudo isso seja moderado pela posse da informação necessária a uma participação qualificada, relevante e efetiva e, last but not least, pela liberdade de participar” (GOMES, 2011, p. 38).

Segundo Gomes (2011, p. 39), a partir da segunda década do século XXI, ao tratar de iniciativas democráticas mediadas no espaço digital é preciso levar em consideração o perfil das pessoas desta época. Os indivíduos estão inseridos e também contribuem para com um contexto de pouca disposição ao engajamento permanente, pouca relevância a interesses coletivos, com poucas ideologias pré-concebidas, pouca disposição ao sacrifício de projetos, tempo e espaços pessoais em nome do bem-estar social e coletivo. O autor não considera esses elementos como defeitos da sociedade, mas como fatos que a representam atualmente como uma realidade em que o cidadão tem “baixa disposição para um tipo de participação muito demandante e exigente”.

As apostas na democracia digital são promissoras na sua função de relacionar a cultura tecnológica e o perfil do cidadão contemporâneo, o qual adere mais facilmente ações do primeiro tipo em relação ao segundo. “E que, mesmo quando não emprega habitualmente iniciativas de qualquer um dos tipos, quando deseja participar, usa geralmente um percurso que vai do primeiro ao segundo tipo” (GOMES, 2011, p. 39).

Ainda que esses indivíduos se demonstrem pouco interessados em participação política, muitos dos usuários de internet participam politicamente de assuntos relevantes (GOMES, 2011), como as manifestações de junho de 2013 e as eleições de 2014. A participação política online passa por questões relacionadas ao desejo, mas também a meios, motivos e oportunidades de participação, segundo o autor. Se o cidadão for capaz de adquirir informação e criar canais adequados de participação, estará “assegurado o princípio segundo o qual numa sociedade democraticamente saudável, todo concernido deve poder participar, embora nem todos os concernidos sejam sempre efetivamente participantes” (GOMES, 2011, p. 40).

A quantificação da existência de vida política na internet depende da perspectiva e do modo de aferição adotados em uma pesquisa. É comum pesquisas sobre participação apresentarem resultados positivos quanto à intensa e crescente vida política online, isso porque os indivíduos, de certa forma, utilizam a internet como meio de pesquisa sobre política, discutem sobre política no Facebook ou Twitter, veem vídeos relacionados, etc. (GOMES, 2011). Por outro lado, ao apurar resultados de pessoas que participam de plataformas de deliberação online, orçamento ou petições digitais, o número da amostra é insignificante relacionado à população total. Isso quer dizer que apenas uma pequena parte “da ação ou da participação política se dá mediante iniciativas digitais, embora estas sejam as formas mais densas e fecundas de empowerment civil, já que foram projetadas para isso” (GOMES, 2011, p. 40).

A vida política existe, mas muito mais em forma de ação do que de participação. Gomes (2011, p. 40-41) afirma que, ainda assim, devem ser continuamente criados meios de

participação política, seja pelo próprio sistema político, pelo Estado ou pela sociedade, para serem usados pelos cidadãos e esperar que “características incluídas nas oportunidades (constrangimentos ou recompensas) sejam suficientes para motivar a participação”. As iniciativas democráticas digitais devem ser constituídas, segundo o autor, por “um adequado encadeamento de meios, oportunidades e motivos”, que façam com que elas sejam capazes de lidar com o indivíduo, que, por ser e capaz, pode se recuar a participar.

Para que não se deturpe o papel da participação democrática e dos elementos que a cerceiam, Gomes (2011, p. 41) elenca cinco pontos de atenção ao lidar com essa temática: 1) com o intuito de “evitar que o sistema político, em geral, e os governos, em particular, apodeem-se do Estado em prejuízo da soberania popular”, o fortalecimento, via tecnologias, de instituições do governo representativo se mostra mais realista e eficiente quando comparado à busca e espera por participação civil massiva; 2) ainda neste sentido, para a legitimação da democracia, a busca e espera pela participação civil massiva é menos relevante do que a garantia da criação de um volume adequado de canais e oportunidades para todos os cidadãos, pertencentes e afetados pelo campo em que as decisões políticas são tomadas. Em seguida, que esses cidadãos possam se tornar participantes “da esfera pública e da vida política, em conformidade com seu desejo e motivação”; 3) deve ser atribuída igual importância tanto a iniciativas e demais recursos digitais que objetivam assegurar elementos para uma vida democrática fundamental, como liberdade e informação, quanto “iniciativas destinadas a promover formas de participação civil. 4) a “participação se justifica sempre em função do seu propósito para a democracia e da qualidade moral dos seus processos”; 5) a participação “deve estar a serviço do propósito de fortalecer a esfera civil e as minorias políticas nas lutas concorrenciais pela decisão política”.

### **4.3. Conceitos de políticas públicas e sustentabilidade**

#### **4.3.1. Estudos sobre políticas públicas**

As políticas públicas são planos, programas, ações e atividades formuladas por iniciativas dos poderes legislativo e/ou executivo, a partir de demandas e propostas sociais. O desenvolvimento dessas políticas é tido pela participação e envolvimento de entes públicos e privados, visando assegurar o direito à cidadania ou de determinados segmentos sociais, culturais, étnicos ou econômicos (MEIO AMBIENTE, 2014).

O agir público se pauta em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas de planejamento – execução, monitoramento e avaliação –, que atuam de

forma integrada e lógica e auxiliam no controle dos impactos das políticas (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Trevisan & Bellen (2008) enfatizam a última fase deste ciclo político a fim de corrigir e avaliar a efetividade das ações e dos impactos das políticas já implementadas. A investigação de fortalezas, fraquezas, déficits e efeitos desejados ajuda na análise de consequências para ações e programas futuros. “Nessa etapa, caso os objetivos do programa tenham sido atendidos, o ciclo político pode ser suspenso ou chegar ao fim, se não à iniciação de um novo ciclo, isto é, a uma nova fase de percepção e definição de problemas” (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 531). Deste modo, a avaliação permite o desenvolvimento e adaptação contínua das ações públicas.

Trevisan & Bellen (2008) em sua revisão afirmam que as fases do processo político-administrativo devem servir como diretriz para uma análise processual. Os atores não se limitam à sequência contínua dessas fases, tratando principalmente de programas políticos mais complexos e com caráter mais interativo, cuja dinâmica de relação entre atores seja movida por reações mútuas e interdependentes.

Os estudos sobre políticas públicas no Brasil vêm sendo feitos muito recentemente. Segundo Trevisan & Bellen (2008, p. 531), “nesses estudos dispersos, a ênfase recaiu ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas”.

Segundo os autores, são três os motivos impulsores da expansão dos estudos das políticas públicas no Brasil, a partir da década de 1980. O primeiro motivo foi o deslocamento da agenda pública em 1970, que passou a ser voltada para questões que diziam respeito ao modelo de desenvolvimento brasileiro. “A discussão limitava-se aos impactos redistributivos da ação governamental e ao tipo de racionalidade que conduzia o projeto de modernização conservadora do regime ditatorial”. Outras questões centrais para essa agenda eram: “descentralização, participação, transparência e redefinição do mix público-privado nas políticas” (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 532).

O segundo motivo era a dificuldade de se estabelecer políticas sociais efetivas e complementares, mesmo com o fim do período ditatorial. “A perplexidade e o desencantamento em relação ao Estado levaram a um maior interesse sobre as condições de efetividade da ação pública” (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 532), o que serviu para o fortalecimento dos estudos sobre políticas.

Em terceiro lugar, “a difusão internacional da ideia de reforma do Estado e do aparelho de Estado passou a ser o princípio organizador da agenda pública dos anos 1980-90, o que

provocou uma proliferação de estudos de políticas públicas” (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 532). Desta maneira, a investigação da qualidade e do modo como são feitas as intervenções públicas na economia e na sociedade, assim como pesquisas e análises sobre a eficiência de políticas e programas, tornaram-se constantes na realidade do país.

Em sua revisão da literatura, Trevisan & Bellen (2008, p. 533) apontam o baixo o nível de conhecimento sobre políticas públicas no país, devido à superação das pesquisas no assunto por estudos de caso, como um problema a ser superado. “A solução, felizmente, tem avançado com a criação de fóruns específicos sobre políticas públicas em espaços acadêmicos, e com o advento da informatização de periódicos nacionais e internacionais”.

Trevisan & Bellen (2008, p. 539) fazem uma crítica a respeito da carência de estudos metodológicos e processuais de avaliação de políticas públicas. Esta realidade é atribuída à sua rara utilização como instrumento de gestão, pelo setor público nas três esferas de governo. A avaliação tem potencial para desempenhar um papel determinante no aumento da eficiência e eficácia do setor público, embora ainda não tenha desenvolvido relevância quanto à criação e implementação de estratégias, programas e projetos nesse cenário. “Em outras palavras, apesar do reconhecimento da avaliação como importante ferramenta, ela não se converteu em um processo indispensável que tome parte do processo de gestão”.

Partindo dessa mesma perspectiva, os autores afirmam que a fase de avaliação pode ser vista como um modismo pautado em muitas promessas e poucas realizações. Atualmente, essa fase se caracteriza por gerar burocracias e mínimos resultados, isso porque não necessariamente as informações levantadas de uma avaliação serão utilizadas em um momento posterior. Ou seja, as expectativas deixam de ser atingidas quando há pressuposição de que as condições para o aproveitamento das informações levantadas estão dadas, quando, na verdade, exige-se que essas condições sejam “intencionalmente e meticulosamente criadas” (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 539).

A revisão de Trevisan & Bellen (2008, p. 539) aponta outros elementos que podem interferir na utilização dos resultados da avaliação. São eles: “existência de crenças e interesses conflitantes na organização que gerencia o programa”; “ocorrência de conflitos de interesses entre as distintas unidades do programa”; chegada de novos responsáveis pelo serviço com prioridades diferentes daquelas existentes no início da avaliação; “eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização, que pode impedir a adoção das recomendações feitas quando da avaliação”; e “mudanças nas condições externas, tais como cortes orçamentários e alterações no ambiente político”.

Em um contexto ideal, segundo os autores, a avaliação pode se subdividir em quatro usos: a) instrumental: “depende não apenas da qualidade da avaliação, mas também da adequada divulgação de seus resultados, sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações propostas”; b) conceitual: “as descobertas da avaliação podem alterar a maneira como esses técnicos entendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam”, neste caso, nenhuma decisão ou ação é esperada a priori; c) instrumento de persuasão: “quando a avaliação é utilizada para mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa”; d) esclarecimento: a partir do acúmulo de conhecimento por informações fornecidas por outras avaliações, pode interferir em crenças e ideais de redes de profissionais, formadores de opinião e impactar na ação das instituições (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 540).

Os usos das avaliações podem interessar não só atores diretamente envolvidos, mas o levantamento de informações por esses usos valem também para diferentes públicos como: “gerentes de programas similares e/ou de diferentes níveis governamentais”; “agentes do governo e representantes de fundações”, interessados em conhecer as especificidades de projetos bem-sucedidos e que mereçam financiamento ou pessoas e instituições dedicadas em aprimorar os programas; “membros do Legislativo interessados na melhoria de programas existentes ou na elaboração de novas propostas”; “cientistas sociais e outros avaliadores que buscam aprender com as descobertas e com as metodologias empregadas”. Desta maneira, “os relatórios das avaliações podem servir tanto para divulgação, quanto para fomento do debate público em torno das alternativas de intervenção governamental em uma dada realidade social” (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 540).

Segundo Souza (2003, p. 17), é preciso superar a literatura nessa área (primeira geração de estudos) voltada para os fracassos da implementação de políticas públicas e a visão pouco preocupada com questões políticas. Essa literatura se pauta na alegação de que a elaboração e implementação das políticas públicas não se relacionam com processos políticos, justamente por elas se caracterizarem como métodos lineares e especificamente racionais. “Esse tipo de análise ainda é muito influenciado pela tentativa de se separar o mundo do governo e da administração pública do mundo da política”.

Para a superação dos pontos acima, Souza (2003, p. 17) sugere como direção o avanço para a chamada segunda geração de estudos. Essa geração concentra esforços na busca pela análise das variáveis que impactam os resultados das políticas públicas. “Essa trajetória vai da dicotomia de analisar sucessos ou fracassos das políticas públicas para um estágio onde se enfatiza o melhor entendimento dos resultados”.



Outro ponto a ser abarcado é a chamada análise bottom up. Essa análise é composta por três premissas: a) “analisar a política pública a partir da ação dos seus implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos acerca de governos, decisores e atores que se encontram na esfera ‘central’”; b) “concentrar a análise na natureza do problema que a política pública busca responder”; e c) “descrever e analisar as redes de implementação” (SOUZA, 2003, p. 17).

Modelos de análise bottom up possuem suas limitações quanto à sua capacidade explicativa, mas, segundo Souza (2003), precisam ser mais utilizados pelo fato de não desconsiderarem em seu processo a complexidade de uma política. Ao assumir um posicionamento complexo frente a política pública, posicionando-a como algo a ser explicado, “esse tipo de pesquisa tem dificuldades para conviver com a busca recorrente do mainstream das Ciências Sociais, qual seja, o de se fixar na simplicidade analítica e na elegância dos modelos explicativos” (SOUZA, 2003, p. 17).

#### **4.3.2 Metodologias de avaliação de políticas públicas**

Revisão feita por Trevisan & Bellen (2008) apresenta que os estudos feitos da avaliação das políticas públicas são de aspecto metodológico e/ou dados pela classificação da avaliação. A classificação é feita pelo próprio timing da avaliação, sendo ele antes, durante ou depois da implementação da política, programa ou plano; pela posição entre avaliador e objeto avaliado, sendo ela interna, externa ou semi-independente; pela natureza desse objeto, quanto ao contexto, insumos, processos e resultados.

A avaliação antes (ou ex ante) sempre foi estimulada e induzida aos programas financiados por organismos multilaterais, voltados para ações de melhoria à infraestrutura econômica, urbana, meio ambiente e social. “Essas avaliações consistem em análises de custo-benefício, de custo-efetividade, das taxas de retorno econômico dos investimentos previstos” (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 541).

A avaliação intermediária, ou formativa, “é conduzida durante a implementação de um programa como meio de se adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o qual se deseja contribuir”. Sua finalidade é dar suporte e possibilitar a melhoria de gestão, implementação e desenvolvimento dos programas, projetos, ações e planos, por isso, “a ênfase é dada à aplicabilidade direta dos resultados” (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 541).

A avaliação posterior (somativa ou ex post) é feita após a implementação do programa e analisam impactos e processos, para, em seguida, julgar a sua eficácia, relevância e valor.

Segundo Trevisan & Bellen (2008, p. 541), neste caso, “a objetividade e a credibilidade dos achados são mais importantes que a aplicabilidade direta dos resultados”.

Para que se garanta o máximo de neutralidade na avaliação, defende-se que ela seja conduzida por órgãos independentes em vez de equipes governamentais responsáveis pela execução dos programas avaliados. Além de neutros e transparentes, os resultados de avaliações devem ser “amplamente disponíveis, com descrição do desenho do estudo e dos processos”. Deste modo, “as avaliações podem ser discutidas em uma arena pública, onde os cidadãos têm pleno acesso às informações, à metodologia empregada e aos resultados alcançados” (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 542). Em outras palavras, elas acabam se tornando instrumentos de participação democrática e de controle da ação dos governos.

Como a avaliação é uma forma de mensuração e julgamento de valor, Trevisan & Bellen (2008, p. 542-43), em sua revisão, apontam que é preciso estabelecer indicadores e critério de avaliação. Quanto a isso não há consenso metodológico e conceitual, o que existe é um “autêntico ‘emaranhado conceitual’”. A lista de critérios é extensa, por isso, a escolha deles deve ser pautada no objetivo e no que se pretende privilegiar na avaliação. Os mais comuns são: “eficiência, eficácia, impacto (efetividade), sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do usuário e equidade”.

Definidos os critérios e indicadores em que a avaliação vai se pautar, é preciso ainda fazer as comparações com o referencial. Segundo os autores em sua revisão, os padrões de referências podem ser classificados em: a) absolutos: “as metas estabelecidas são consideradas como o padrão a ser alcançado”; b) históricos: “comparação dos resultados ao longo do tempo”; c) normativos: “comparação do desempenho com programas similares ou semelhantes”; d) teórico: “estabelecidos na própria elaboração do programa, sob a hipótese da obtenção dos resultados planejados”; e) negociados/de compromissos: “baseiam-se em algum procedimento específico para sua fixação, normalmente decorrente de consensos entre as partes envolvidas na gestão e os formuladores” (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 543).

Em revisão de outros autores, Trevisan & Bellen (2008) demonstram de duas formas a estrutura de uma matriz de organização de um programa. A primeira delas parte do princípio de uma subdivisão, em que de um lado se estabelecem “os objetivos, indicadores, meios de aferição e fatores externos a influenciar os resultados do programa”; e do outro a “especificação dos objetivos geral e específicos, componentes e atividades”. A segunda estrutura matricial é tida por etapas: a) identificação de objetivos gerais e específicos do programa; b) identificação dos indicadores de avaliação; c) identificação das fontes de dados que serão utilizados para mensurações, comparações e análises; d) identificação dos recursos financeiros, humanos

e infraestruturais alocados ao programa; e, por último, e) previsão de atividades e resultados esperados e relações causais que se pressupõe que podem ser atingidas.

### 4.3.3 Sustentabilidade

O tema sustentabilidade é abordado por diferentes visões. Segundo Jatobá, Cidade e Vargas (2009, p. 48), “o seu significado tem variado ao longo do tempo, em sintonia com a dinâmica social, econômica e política que circunscreve as relações entre a sociedade e a natureza”. Uma das perspectivas é a da ecologia radical, que separa substancialmente questões relacionadas ao desenvolvimento econômico de questões de preservação e proteção à natureza, como realidades dicotômicas. A segunda perspectiva é a de ambientalismo moderado, que não corrobora a ideia de associação do crescimento econômico e suas práticas à degradação da natureza. Essa visão parte do princípio “de uma percepção crescentemente complexa, [que] não mais se conceberia, em tese, um modelo de desenvolvimento que não fosse sustentável”. A partir deste momento seria necessário o desenvolvimento equilibrado nos campos econômicos, sociais e ambientais. A terceira das perspectivas, ecologia política, vincula aspectos sociais à natureza “sob uma perspectiva de justiça social, empoderamento e governança”. Este último, diferente do ambientalismo moderado, que vê o território como um quadro neutro, considera “não apenas o território, mas a própria socionatureza como a base do processo produtivo e como palco de conflitos”.

A abordagem ecológica radical tem princípios econocêntricos, por pressupor a abordagem humana como submissa às leis da natureza. Diferente da visão tecnocêntrica, não acredita na capacidade humana de resolução ou reversão dos desequilíbrios ambientais e suprimento dos recursos naturais escassos por meio da tecnologia. De acordo com Jatobá; Cidade; Vargas (2009) existem dois segmentos teóricos a respeito dessa mesma abordagem – biocêntrica e a ecológica.

A primeira das abordagens originou-se em 1866 ao mesmo tempo em que a ecologia estudando tanto as relações entre seres vivos e o meio ambiente como sua distribuição no planeta. Ainda que considere o ser humano como parte integrante da natureza, o biocentrismo destaca a importância da inter-relação entre a biocenose e a antropocenose, ou seja, ressalta “a associação de populações de espécies diferentes que habitam um biótopo comum ou comunidade biológica, em relação à [...] comunidade humana, para manutenção do equilíbrio ecológico” (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009, p.51).

Aos estudos biocêntricos são atribuídas duas tendências: preservacionismo (ou pretenionismo) e conservacionismo. Os que fazem parte do primeiro grupo defendem a proteção

integral de áreas naturais e defendem reservas de áreas específicas, como, por exemplo, orientações aos primeiros parques nacionais. O segundo grupo, por sua vez, tem posicionamento estabelecido como resposta ao crescimento desenfreado de processos industriais. Embora com propostas semelhantes aos preservacionistas, os conservacionistas “se preocupavam também com a relação homem-meio ambiente no meio urbano”. Ao mesmo tempo em que defendiam combate à caça e preservação de recursos naturais, também “criticavam as condições de precariedade social e habitacional do proletariado urbano” e compactuavam com propósitos higienistas, sustentando “melhorias sanitárias nos deteriorados bairros operários que se expandiam desordenadamente em função da urbanização acelerada” (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009, p.51-52).

A abordagem ecológica é caracterizada pelo tratamento mais científico das questões ambientais, de acordo com Jatobá; Cidade; Vargas (2009). O uso intenso de combustíveis fósseis, o uso militar da energia atômica, a contaminação da atmosfera e do solo pelas indústrias, por exemplo, alertavam a sociedade dos riscos que corriam com as atividades ambientalmente degradantes do homem. As preocupações ecológicas dessa abordagem sugeriam criações de ações protecionistas e de conservação de recursos, como a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN). Os recursos, por sua vez, “deveriam atender prioritariamente aos interesses e às necessidades humanas”, por isso, na década de 1970, a visão ecológica passou a ser um dos focos de ações governamentais, que procuravam ser mais efetivas quanto ao controle de poluição do ar, da água, do solo, etc. e da melhor utilização de recursos. No Brasil, por exemplo, em 1973, “foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Semma), reflexo dos compromissos internacionais assumidos em 1972, na conferência das nações Unidas sobre meio Ambiente, em Estocolmo” (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009, p.53).

Em ambos os segmentos da ecologia radical há a predominância da visão territorial associada à proteção de áreas, preferencialmente intocadas pelo ser humano. No Brasil, por exemplo, a lei do Sistema nacional de Unidades de conservação (SNUC) desempenha esse papel de censurar a realização de atividades humanas em territórios específicos, a não ser que as atividades sejam estritamente científicas (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009). A proteção integral contribui para a manutenção da biodiversidade e criação de corredores ecológicos.

O biorregionalismo também se associa a essas práticas, mas não se resume apenas em proteção de áreas determinadas, mas de um espaço geográfico total (biorregiões), ou seja, territórios com características ecológicas (solo, bacia hidrográfica, clima, biota) e culturais distintas, com comunidades locais que se relacionam diretamente com esse meio. O aspecto

vulnerável dessas comunidades, segundo os autores, são a dificuldade de organização social e adaptação às estruturas de mercado e o obstáculo na realização de políticas públicas oficiais devido ao limite de uma biorregião não estar em consonância com os limites político-administrativos.

Essa primeira abordagem propiciou o desenvolvimento de uma consciência ecológica, tanto em relação aos processos ambientais, quanto no que diz respeito às atividades do ser humano que afetam e são afetadas pela natureza. De acordo com Jatobá, Cidade e Vargas (2009, p.54-55), “a sua ênfase nas questões ecológicas dificulta, por um lado, a conciliação de suas propostas com objetivos econômicos e, por outro lado, com demandas sociais”. Ainda que, na perspectiva territorial, seja necessária a delimitação de áreas de proteção integral para manutenção de serviços ambientais e preservação de atributos bióticos, uma de suas limitações é que “esta categoria de unidade de conservação não se propõe a conciliar a presença humana com a conservação ambiental”. Por isso, “o desafio de concretização da retórica da sustentabilidade em ações efetivas faz com que o discurso da sustentabilidade adquira um tom mais conciliatório” (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009, p. 55).

As primeiras abordagens do ambientalismo moderado se contextualizaram a partir da crise do petróleo em 1970. Neste período o modelo econômico passou a ser visto como ameaça à sustentabilidade por contribuir para com o esgotamento dos recursos naturais. Mas antes de se tornar um problema ecológico, a escassez, a priori, era uma ameaça às formas de produção material.

Em 1972, a Conferência de Estocolmo propôs a suspensão do crescimento populacional e econômico global. Tal proposição dividiu opiniões entre os países desenvolvidos/industrializados e os em desenvolvimento. Os primeiros apoiavam a ideia, enquanto o segundo grupo a rejeitava com veemência devido aos altos investimentos externos que recebiam e repercutiam nas altas taxas de crescimento. O argumento utilizado era o de que o alívio à pobreza ou sua erradicação era de maior interesse do que as questões ambientais e não existiria outra forma de solucionar problemas como a pobreza sem que houvesse o crescimento econômico. Embora o crescimento da economia dos países em desenvolvimento não tivesse ajudado na resolução do problema, a ONU, ao tentar mediar a situação de opiniões adversas, sugeria teses que conciliavam crescimento e conservação do meio ambiente. Esse posicionamento veio a ser base para a criação do conceito de desenvolvimento sustentável (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009).

Nos diferentes hemisférios – Sul e Norte – a crise econômica energética teve impactos díspares. O Norte, em um sentido mais privilegiado, desenvolvia tecnologias resultantes em

melhor desempenho ambiental, enquanto o Sul sofria com aumento da taxa de desemprego e pobreza, acarretando mobilização socioespacial da população. Sua busca por baixos custos e a utilização de recursos limitados nos procedimentos agrícolas e industriais na tentativa de melhoria tecnológico ambiental, só entendeu pressões sobre os recursos naturais (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009). Ao ambientalismo moderado era atribuído o potencial para a solução desses problemas, na busca por “equacionar o conflito entre crescimento econômico e preservação ambiental” (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009, p.57).

Segundo Jatobá, Cidade e Vargas (2009, p. 58), a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO 92) “selou politicamente o ambientalismo moderado, baseado na proposta conceitual do desenvolvimento sustentável” e “reuniu delegações de 175 países”. Além dos cinco documentos aprovados: convenção de biodiversidade, desertificação e mudanças climáticas, declaração dos princípios e Agenda 21, foi declarado pelos países ricos que 0,7% do seu PIB seria direcionado para prestar ajuda aos países em desenvolvimento e, ainda, foi criado o Global Environmental Fund (GEF), fundo especial para financiar programas ambientais nos países pobres.

Em análise aos compromissos firmados em 1992 e resultados adquiridos dez anos depois, houve uma “piora nos indicadores socioambientais e uma redução percentual da ajuda dos países ricos ao desenvolvimento dos países pobres” (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009, p. 59). Desta maneira, a conferência em Johannesburgo (RIO+10) adquiriu caráter essencialmente socioambiental ao estabelecer como objetivo majoritário a redução da pobreza. A questão social passava a ser tornar elemento fundamental para a conceituação de sustentabilidade. “Isso ressaltou a necessidade de considerar a inclusão social, nas suas diversas escalas (local, nacional e global), como fator-chave na construção da sustentabilidade”, embora também tenha aberto espaço para a indagação de suas contradições. Com relação ao seu propósito global, a conferência “caracterizou-se mais pela apresentação de recomendações do que pela definição de objetivos, metas e prazos concretos para a solução dos problemas sociais e ambientais do mundo”.

De acordo com as revisões de Jatobá, Cidade e Vargas (2009, p. 60-61), as propostas do ambientalismo moderado são pautadas principalmente nos conceitos de desenvolvimento sustentável e ecodesenvolvimento. O segundo, sendo precursor do desenvolvimento sustentável procura fundir a ideia de desenvolvimento qualitativo e crescimento quantitativo, “concedendo crescimento econômico com maior produtividade dos recursos, redução do volume de materiais processados, conservação do meio ambiente e redistribuição de renda”. Ou seja, para que a pobreza seja superada, assim como a degradação do meio ambiente, é preciso que

se estabeleça maior justiça econômica para os países em desenvolvimento e cooperação entre países e territórios do Sul e do Norte. O desenvolvimento sustentável, por sua vez, busca atender as “necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades”. A evolução do conceito de ecodesenvolvimento tem ideias que vão além de somente questões ambientais, mas conferem “um caráter mais político e diplomático do que meramente técnico”.

A abordagem de ecologia política “busca explicar os conflitos socioambientais com base nas relações desiguais de poder entre os atores sociais e nas suas diferentes motivações e interesses” (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009, p. 67). Por isso se identifica com movimentos sociais de defesa aos direitos das minorias, que surgiram tanto em países desenvolvidos, como, principalmente, nos países em desenvolvimento. Recorrentes contextos de injustiça ambiental e social desses países foram herdados de acordo com seu crescimento baseado no “modelo exportador de matérias-primas e na exploração predatória de recursos naturais”. Mais especificamente os autores, em sua revisão, pontuam as consequências sociais profundas do modelo exportador citado: “baixo nível de renda para a maioria da população”; “desigualdades socioeconômicas”; “diferenças estruturais [...] entre países importadores e exportadores”; “crescimento das economias periféricas atreladas às economias centrais”; “falta de diversificação da atividade produtiva”; “injustiças fundiárias”, etc. Muitos dos movimentos de resistência nascem como resposta a essa realidade, caracterizando a ecologia política.

Segundo essa vertente, os problemas ecológicos não podem ser desvinculados de cenários políticos e econômicos em que se originaram. Por isso, devem-se associar os atores sociais, os processos socioeconômicos e políticos nos níveis local, regional e global (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009). A ecologia política, então, aborda problemas ambientais em regiões que sofrem com a desigualdade social como um processo político, levando em consideração os interesses dos atores sociais inseridos nos contextos de conflitos socioambientais. Ela também “explica os conflitos e mudanças ambientais locais como decorrentes de processos produtivos globais e da interação de diferentes atores sociais dotados de capacidades desiguais de poder e de decisão” (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009, p. 68).

A partir de suas revisões, Jatobá; Cidade e Vargas (2009, p. 69) definem essa abordagem como inter-relação de ecologia humana e ecologia política. Ao afirmar que os “conflitos ecológicos distributivos em uma economia ecologicamente cada vez menos sustentável”, acabam por defender a ideia de que o conflito econômico e ecológico não pode ser resolvido e que a “desmaterialização da economia é uma hipótese falaciosa”. Desta forma, “apesar da tendência de a produção tornar-se relativamente menos intensa na sua demanda por energia e

por matérias primas, o aumento do consumo implicará uma crescente pressão ambiental”. Além disso, a disputa pelo acesso aos recursos naturais acarretará em novos conflitos socioambientais, pois “existe uma distribuição desigual de ônus e benefícios ambientais, em função de capacidades desiguais de poder entre os atores sociais”.

À ecologia política são atribuídas estratégias de ação, como os movimentos socioambientais, e propostas voltadas a temas como justiça ambiental, a resistência como estratégia de luta e proposições de alternativas ao desenvolvimento.

“Movimentos socioambientais originaram-se nas manifestações de grupos sociais em contestação a casos, geralmente locais, de contaminação tóxica, poluição hídrica, obras geradoras de forte degradação ambiental e ameaças à biodiversidade” (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009, p. 69). Eles podem ser divididos em três aspectos: movimentos sociais urbanos que lutam por justiça ambiental; grupos ambientalistas que se transformam em organizações de cunho ecopacifista, como o Greenpeace; e movimentos sociais de países de terceiro mundo, que lutam pelo direito das minorias excluídas, como o movimento dos trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Ainda que para alguns autores esses movimentos se caracterizem por se posicionarem contra o Estado ou empresas, grande parcela deles se aproxima do Estado, principalmente, para reivindicação por “maior controle e regulamentação para os conflitos ecológicos distributivos” ou depende dele para efetividade de suas ações e garantia de preservação de áreas e territórios, como, por exemplo, os Amigos da terra e o World Wildlife Fund (WWF).

Com relação às propostas atribuídas à ecologia social, a justiça ambiental tem sua tradição pautada no movimento pelos direitos civis. Apresenta-se, de acordo com a revisão dos autores, como movimento social que “surgiu da constatação que depósitos de lixos químicos e radioativos ou indústrias com efluentes poluentes estavam concentradas, em sua maioria, em áreas habitadas por grupos socialmente discriminados” (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009, p. 70). Essa circunstância é denominada no texto como racismo ambiental. No Brasil, os movimentos que possuem tais atributos de lutas de resistências são, por exemplo, o movimento dos Atingidos por Barragem, o movimento dos trabalhadores Rurais Sem terra e o movimento dos Pequenos Agricultores. Em outras palavras, a justiça ambiental é um “movimento de minorias, mas a favor da maioria da humanidade”.

A resistência como estratégia de luta são protestos “difundidos por Gandhi e absorvidas pelo ambientalismo da Índia, que têm similaridade com métodos de resistência empregados por indígenas e camponeses na América do Sul”. Essa estratégia se baseia “na defesa dos direitos territoriais ligados à subsistência, à cultura e ao valor do sagrado” (JATOBÁ; CIDA-



DE; VARGAS, 2009, p. 71), ou seja, a busca pelas minorias excluídas ou marginalizadas por locais em que possam atribuir condições de sua sobrevivência material e cultural.

Por último, as alternativas de desenvolvimento, autoexplicativas, são propostas alternativas de desenvolvimento, criadas pelos movimentos socioambientais, de modo a ir à contramão de grandes projetos. Geralmente, esse tipo de ação busca harmonizar “atividades econômicas, não-agressivas ao meio ambiente e sustentáveis, com a melhoria da condição social, para grupos não raramente envolvidas anteriormente em atividades não- sustentáveis nos aspectos ecológico, econômico e social” (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009, p. 72). Exemplo desse tipo de estratégia é a apresentação de propostas como implantação de “pequenas centrais hidrelétricas, sistemas de captação de águas das chuvas ou métodos tradicionais de irrigação” como uma alternativa à construção de grandes represas.

#### **4.3.4 Participação e meio ambiente**

No que diz respeito à política ambiental, Jacobi (2003) apresenta o crescimento e fortalecimento de conselhos deliberativos e consultivos a níveis municipal, estadual e federal. Representantes de ONGs e movimentos sociais participam constantemente de conselhos, principalmente, relacionados ao meio ambiente, comitês de bacias e/ou áreas de proteção ambiental (APA).

O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) é composto por comitês de meio ambiente, que têm papel de gerir a coisa pública, deliberar sobre normas, padrões e regulamentos ambientais. O SISNAMA passou a entrar em vigor a partir criação da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), que tem como objetivo a “preservação melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BRASIL, 1981, Art. 2º).

O Comitê Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) faz parte da estrutura do Ministério como órgão deliberativo e consultivo do Sistema. Sua composição se baseia na existência de Plenário e Câmaras Técnicas, com representações de diversos setores do governo e da sociedade civil (JACOBI, 2003). São de responsabilidade do Comitê as seguintes ações: “estudar e propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e para os recursos naturais”; “estabelecer normas e critérios para licenciamento de atividades poluidoras”; “realização de estudos sobre as alternativas e possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados”; decisão sobre multas ou penalidades; e submissão de “propostas referen-

tes à concessão de incentivos e benefícios fiscais e financeiros visando à melhoria da qualidade ambiental” (JACOBI, 2003, p. 326).

Com o CONAMA e SISNAMA criados, houve o maior incentivo da participação dos cidadãos nas atividades condizentes à proteção ambiental, além de terem sido o pontapé inicial para a criação de novas leis ambientais e revisão das já existentes. “Representantes da sociedade civil participam praticamente de todas as decisões em todos os conselhos e comitês gestores do Ministério” (JACOBI, 2003, p. 327).

A partir de 1992, as ONGs ambientalistas passaram a exercer grande influência dentro dos conselhos estaduais e municipais, contribuindo com diversas questões de discussão, como o “modelo de desenvolvimento, a necessidade do aprofundamento das análises sobre o quadro socioambiental existente, a identificação dos impactos ambientais e sociais e a articulação das entidades civis no plano local e internacional” (JACOBI, 2003, p. 328).

De acordo com Jacobi (2003), outras formas de gestão colegiada e deliberativa são os “Comitês de Bacias Hidrográficas, integrados por representantes do governo estadual, municipal e membros de entidades e organizações da sociedade civil” (JACOBI, 2003, p. 327). Dois desses comitês foram estabelecidos no estado de São Paulo com a Lei 7.663/91, que atua como

a Política Estadual de Recursos Hídricos [que] tem por objetivo assegurar que a água, recurso natural essencial à vida, ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social, possa ser controlada e utilizada, em padrões de qualidade satisfatórios, por seus usuários atuais e pelas gerações futuras, em todo território do Estado de São Paulo (BRASIL, 1991, Art. 2º).

A possibilidade de gestão das bacias tem impacto crescente no Brasil diante do contexto de degradação ambiental e escassez desse recurso. Ao longo da década se sua criação houve reorganizações do sistema gestão dos recursos hídricos, que acarretaram no reconhecimento da água como bem econômico. Além disso, segundo Jacobi (2003, p. 328), esse novo sistema “preconiza uma gestão integrada e descentralizada dos usos múltiplos da água, e requer negociações entre órgãos de diferentes níveis de governo (federal, estadual e local), usuários e a sociedade civil organizada”. O processo de negociação, por sua vez, se aplica no nível em que a bacia se estabelece. “Esses colegiados deliberam sobre as atividades e políticas públicas que possam afetar a quantidade e a qualidade das águas em suas circunscrições”. Cabe a eles o poder de cobrança pelo uso da água em seus braços executivos e o modo de aplicação e alocação dos recursos financeiros.

Os Sistemas desconstruem a realidade autoritária de gestão e planejamento autoritário e tecnocrático e permite com que essas instituições tenham o poder descentralizado. A estrutura colegiada permite com que “os atores envolvidos atuem, em princípio, tendo um referencial sobre seu rol, responsabilidades e atribuições no intuito de neutralizar práticas predatórias orientadas pelo interesse econômico ou político” (JACOBI, 2003, p. 328). Essa lógica permite com que as informações sejam trabalhadas de forma mais transparentes e as interações entre os atores (governo, empresas e sociedade civil) sejam mais facilitadas.

Um ponto de atenção citado por Jacobi (2003, p. 329) é que esse método pode trazer questionamentos quando a efetividade participativa, devido à imprecisão do seu conceito, principalmente quanto ao seu uso em “abordagem participativa” por ONGs, em discursos governamentais e agências internacionais de desenvolvimento. O autor explica que “a intervenção de fatores não apenas técnicos, mas também de caráter político, econômico e cultural, tornam o processo muito mais complexo, e o estilo de gestão que tende a prevalecer obedece a uma lógica sociotécnica”. Neste sentido, é estabelecido uma relação de poder entre os atores técnicos e os setores mais leigos. O formato colegiado é uma alternativa que busca atribuir às deliberações caráter mais sociotécnico e não mais tecnocrático, proporcionando a negociação conjunta entre os atores técnicos e os demais ao convergirem para objetivos comuns.

Ainda no sentido da deliberação conjunta, o maior problema que se estabelece é com relação às diferentes visões do processo e do objetivo tido pelos atores. Esse problema dificulta a relação e chegada a um consenso na busca de soluções que pareçam mais equitativas e relevantes para a comunidade como um todo, em suas diversas instâncias. As diferentes visões se justificam justamente pela assimetria política, social e econômica que acarreta a lógica sociotécnica na tomada de decisões. O grande desafio é saber trabalhar com a capacidade de negociação dos atores e estabelecimento de pactos entre eles. Isso tudo pensando na “complexidade do processo e dificuldades de se consolidar um parâmetro de cidadania ambiental” (JACOBI, 2003, p. 329-330).

Segundo Jacobi (2003, p. 330), “o princípio da gestão descentralizada, integrada, colegiada e participativa, ainda está no seu início, e os entraves são significativos e diferenciados”. Mesmo com a estrutura sociotécnica que busca envolvimento mais equiparado dos diferentes atores, existe certa ambiguidade na legislação: se “por um lado abre os espaços para a participação da sociedade civil, mas supõe um certo acesso às informações técnicas”. Mesmo com as renovações e avanços da Lei nº 9.433/97, ainda se “coloca em primeiro plano a importância do corpo técnico-científico e do conhecimento por ele produzido nas relações de força no interior dos espaços decisórios da bacia, o que limita o envolvimento da comunidade nas

atividades dos Comitês”. Por isso, o autor demonstra a necessidade de mudança na gestão da administração pública nos estados e municípios, “abrindo um espaço de interlocução muito mais complexo e ampliando o grau de responsabilidade de segmentos que sempre tiveram participação assimétrica na gestão da coisa pública”.

#### **4.4 Análise do conteúdo**

Segundo Fonseca Júnior (2005, p.280), a análise de conteúdo é um “método das ciências humanas e sociais destinado à investigação de fenômenos simbólicos por meio de várias técnicas de pesquisa”. Este método passou por diversos aperfeiçoamentos desde o século XVIII, embora tenha sido no início do século XX que sua aplicação se difundiu aos diversos campos do conhecimento. Fonseca Júnior (2005) apresenta em sua revisão da literatura que as ciências políticas, por exemplo, utilizaram a análise do conteúdo para o estudo das propagandas nazistas e descoberta de armas secretas alemãs. Na psicologia, sua utilização era voltada para o diagnóstico de pacientes a partir da análise dos discursos terapêuticos. Na crítica literária, por sua vez, o método permitiu a identificação da peculiaridade de escrita de cada autor e distinção dos diferentes estilos. Na sociologia, era pertinente utilizar essa análise para detectar as diferentes formas de estruturação da mentalidade nacional. Na comunicação, em um primeiro momento, seu papel se limitava a entender os discursos e posicionamentos políticos dos jornais no período eleitoral.

O surgimento do jornalismo sensacionalista impulsionou os trabalhos relacionados à análise de conteúdo em periódicos. A caracterização dos primeiros trabalhos sobre o tema se dava de maneira quantitativa e muito ligada aos aspectos de contagem e medida, eram analisados, por exemplo, superfície das matérias, tamanho dos títulos, localização na página e o grau de sensacionalismo nos textos (FONSECA JÚNIOR, 2005). Esses estudos eram também comumente utilizados durante a Primeira e a Segunda Guerra Mundial para analisar propagandas e, em seguida, desmascarar aquelas que tivessem cunho subversivo.

Com o fim da Segunda Guerra, iniciou-se uma crise epistemológica voltada à análise de conteúdo, de modo que até mesmo os principais formuladores da teoria afirmassem que este método não era de todo eficaz e não solucionada todos os problemas, como era mitificado. Fonseca Júnior (2015, p. 283) comenta que, a apesar da crise, a análise do conteúdo já teria ganhado espaço e contribuído para grandes avanços no campo da pesquisa, tais como a “incorporação de ricos marcos teóricos com a adesão de muitos cientistas sociais eminentes”; a “definição de conceitos bastante específicos, como os de atitude, estereótipo, estilo, símbolo, valor e métodos de propaganda”; a utilização de “ferramentas de estatísticas mais precisas,

especialmente aquelas procedentes de enquetes e experimentos psicológicos”; “a incorporação dos dados procedentes da análise de conteúdo em trabalhos de maior envergadura”.

O reconhecimento das limitações da análise do conteúdo deu a ela novas atribuições, não mais excessivamente quantitativas e nem mesmo de todo descritivas, mas concedeu a inferência ao seu desenvolvimento. Na análise do conteúdo, a inferência é “considerada uma operação lógica destinada a extrair conhecimentos sobre os aspectos latentes da mensagem analisada” (FONSECA JÚNIOR, 2005, p. 284). Em outras palavras, busca-se trabalhar com índices, que são destacados intencionalmente a partir do discurso analisado, a fim de tirar partido e deduzir de maneira lógica as intenções do emissor para com o destinatário em um determinado contexto.

Atualmente, a análise do conteúdo é composta por dois atributos distintos – qualitativo e quantitativo –, que são trabalhados em níveis diferentes, de acordo com a necessidade e objetivo do pesquisador (FONSECA JÚNIOR, 2005). “A adoção do computador na análise de conteúdo é a principal evidência do contínuo interesse pela análise quantitativa” (FONSECA JÚNIOR, 2005, p. 285). Embora a sofisticação tecnológica desses meios, o autor afirma que nada substitui a atuação de analistas no desenvolvimento das pesquisas e análise dos dados, isso porque são eles que têm a capacidade de inferir sobre o discurso de modo mais inteligente. A integração da análise semiótica do conteúdo, da associação etnográfica no estudo da produção de notícias e a própria análise do conteúdo como ferramenta auxiliar às pesquisas que têm como base entrevistas, são alternativas ao método que Fonseca Júnior (2005) apresenta a partir dos autores apontados em sua revisão.

A análise de conteúdo como método de pesquisa apresenta características de sistematicidade e confiabilidade, que, segundo a revisão de Fonseca (2005), se baseiam em procedimentos padrão aplicáveis a todo conteúdo analisável e ainda permite que os mesmos índices sejam aplicáveis por diferentes pessoas em diferentes amostras da mensagem, garantindo para todas as aplicações os mesmos resultados. Essa dinâmica permite que a pesquisa seja mais objetiva e menos enviesada e, portanto, mais fiel à realidade.

Fonseca (2005, p. 286) cita em suas revisões três características fundamentais da análise de conteúdo. São elas: “orientação fundamentalmente empírica exploratória, vinculada a fenômenos reais e de finalidade preditivas”; ir além das noções convencionais de conteúdo, envolvendo “ideias de mensagem, canal, comunicação e sistema” e “metodologia própria, que permite ao investigador programar, comunicar e avaliar criticamente um projeto de pesquisa com independência de resultados”. Diante disso, o autor afirma que o grande desafio atualmente é analisar o conteúdo da nova mídia, como é o caso da internet, por exemplo, justamen-

te por ter como atribuição uma comunicação mais dirigida e multidirecional, não aquelas da mídia massiva tradicional.

Ainda na revisão do autor, o que referencia a análise do conteúdo em uma pesquisa são “os dados, tais como se apresentam ao analista”. Para isso é necessário que o que se está sendo analisado esteja claro, assim como qual a população de que foram coletados; o “contexto dos dados”, pois eles influenciam a construção de todo e qualquer discurso; o “conhecimento do pesquisador”, visto que é ele quem é o responsável relacionar os dados e o contexto; o “objeto de análise do conteúdo”, portanto, qual a finalidade de análise deste objeto; o que é este objeto e o enfoque dado ao a ele no trabalho; a “inferência como tarefa intelectual básica”, que será feita também a partir da relação do contexto com os dados obtidos e, por último, ter a “validade como critério de “sucesso”, que será dada pelo estabelecimento, a priori, de critérios de validação dos resultados obtidos (FONSECA JÚNIOR, 2005, p. 287-288).

“Toda pesquisa científica é motivada pelo desejo de compreensão de alguns aspectos do mundo real com a utilização de procedimentos já consagrados, entre eles o método de pesquisa” (FONSECA JÚNIOR, 2005, p. 290). Em uma pesquisa existem vertentes que pautam a análise: a) sistemas: este enfoque permite “extrapolar dados existentes para outros estados de coisas ainda desconhecidos, como, por exemplo, conhecer a origem teórica de um texto científico pela análise de suas referências bibliográficas”; b) normas: neste, existe a possibilidade de saber se as normas preestabelecidas estão sendo seguidas, por exemplo, “questões legais, como a exigência de certa proporção de programas jornalísticos numa programação radiofônica, podem ser utilizadas como norma para a avaliação de uma emissora de rádio”; c) índices e sintomas: neste caso, “índice é uma variável cuja importância numa investigação depende do grau em que se possa considerá-lo correlato de outro fenômeno”, como, por exemplo, na medicina os sintomas seriam considerados os índices de uma doença; d) representações linguísticas: as características do discurso são analisadas a partir não só de cálculos linguísticos, mas também de implicações na linguagem por interferências psicológicas; e) comunicações: “o intercâmbio da mensagem ocorre dentro de um determinado contexto e modifica as relações estabelecidas entre duas ou mais pessoas”, deste modo, esse tipo de análise, segundo o autor, contribui para “explicar as causas e os efeitos inerentes a essa mediação simbólica”, por sua vez, são poucos os trabalhos voltados para essa forma de investigação; e f) processos institucionais: quando são analisadas as mensagens que desempenham certas funções dentro das organizações e instituições sociais. “Na área de comunicação organizacional, a análise de conteúdo é também de grande valia como instrumento de inteligência organizacional e competi-

va, auxiliando na avaliação e monitoramento dos ambientes interno e externo” (FONSECA JÚNIOR, 2005, p. 291-292).

Uma das etapas mais importantes da análise do conteúdo é a categorização, que agrupa e ordena conteúdos de acordo com o interesse do pesquisador, com o objetivo de classificar o conteúdo e fazê-lo compreensível diante da quantidade e diversidade dos dados. Uma classificação coerente, segundo a revisão de Fonseca (2005), deve conter as seguintes propriedades: a) exclusão mútua, portanto se um conteúdo pertence à uma categoria, ele não pode pertencer à outra; b) homogeneidade, os conteúdos de uma mesma categoria necessariamente devem ter a mesma natureza; c) pertinência, o sistema de classificação deve ter relevância para a pesquisa; d) objetividade e fidelidade: todos os procedimentos devem ser objetivos e claros, para que próximas pesquisas possam se utilizar dos mesmos, obtendo resultados tão fieis quanto; e) produtividade: um grupo de categorias deve ter resultados que relacionam claramente contexto e mensagem, dados relevantes e estimulem novas inferências.

A partir da categorização, as demais etapas são desenvolvidas como a inferência e o tratamento informático, além da escolha da técnica de análise que será utilizada na pesquisa. Os tipos possíveis de técnicas de análise, segundo Fonseca (2005, p. 301-303), são: a) análise categorial: “funciona como um desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo agrupamentos analógicos”; b) análise de avaliação: “sua principal finalidade é medir as atitudes do locutor quanto aos objetivos de que ele fala”; c) análise da enunciação: “enquanto a análise do conteúdo tradicional considera o material de estudo como um dado, a análise da enunciação considera a produção da palavra como um processo”; d) análise da expressão: “parte do princípio que existe uma correspondência entre o tipo do discurso e as características do locutor e seu meio”; e) análise de contingência ou análise associativa: “considera que o mais importante não é o número de vezes em que certas palavras, temas ou tipos de personagens aparecem numa mensagem, mas sim como eles estão organizados entre si”; f) análise estrutural: “parte do pressuposto de que todo o texto é uma realidade estruturada, que não se revela pelo conteúdo manifesto, pois encontra-se implícita”; e g) análise do discurso: “procura estabelecer ligações entre as condições de produção do discurso e sua estrutura”.

#### **4.5 Memória e identidade**

A memória, segundo Pollak (1992) é um fenômeno coletivo e social submetido a flutuações, transformações, mudanças constantes. Não só um elemento que é composto pelo sentimento de identidade - individual ou coletiva -, como pelo de continuidade e coerência de um indivíduo ou grupo em sua reconstrução. Neste sentido "a memória e a identidade são valores

disputados em conflitos sociais e intergrupais, e particularmente em conflitos que opõem grupos políticos diversos" (POLLAK, 1992, p. 5). Esse caráter conflitivo é natural e se torna ainda mais evidente na memória das organizações constituídas, como de grupos políticos ou ideológicos, evidenciando a memória de resistência.

Conflitos também são modos de negociações sociais e, tratando-se de memória, não se pode construir uma autoimagem livre de mudança, negociações e, principalmente, de transformação em função dos outros. Em outras palavras, para se construir uma identidade é preciso referências aos outros, aos critérios de aceitabilidade, de admissibilidade, de credibilidade que só pode acontecer por meio da negociação interpessoal. Por isso, "vale dizer que memória e identidade podem perfeitamente ser negociadas, e não são fenômenos que devam ser compreendidos como essências de uma pessoa ou de um grupo (POLLAK, 1992, p.5).

É importante para a discussão posterior apresentar os elementos que constituem a memória individual ou coletiva, segundo Pollak (1992): a) acontecimentos vividos pessoalmente e acontecimentos "vividos por tabela", ou seja, acontecimentos vividos pelo grupo ou pela coletividade à qual a pessoa se sente pertencer (alguns deles ela nem participou, embora tenha ficado tão presente em seu imaginário que não se sabe mais se participou ou não do evento), isso pode ocorrer, por exemplo, "por meio da socialização política, ou da socialização histórica, ocorra um fenômeno de projeção ou de identificação com determinado passado, tão forte que podemos falar numa memória quase que herdada." (POLLAK, 1992, p.2); b) pessoas e personagens: presença de personagens que foram encontradas durante sua trajetória de vida ou de personagens que indiretamente se transformaram em conhecidas ou que não pertenceram ao espaço-tempo da pessoa; c) lugares: ligados a uma lembrança pessoal, ligados a uma instância pública como de lugares de comemoração e espaços longínquos, fora do espaço-tempo, mas que é importante para constituir a memória de um grupo.

Ao se trabalhar com memória e história oral, segundo Pollak (1992), é preciso tomar cuidado em não supervalorizar o subjetivo em oposição ao objetivo ou o contrário, levando em consideração que ambos existem em continuidade e como complemento do outro. Muitas vezes o historiador se restringe apenas ou em sua maioria aos documentos e arquivos, muito embora seja necessário um olhar atento à realidade concreta, dando voz àqueles que jamais a tiveram, embora tenham sido indivíduos e grupos ativos na história. Segundo o autor, não se deve haver uma oposição entre história oral e história social quantificada, por sua continuidade potencial. Isso porque, por vezes, "o discurso científico, com o seu fechamento e sua tendência reducionista, é um discurso que restringe a realidade, e por conseguinte não é verdadeiro, já que não leva em conta o plural" (1992, p. 11). Neste sentido, trata-se mais da garantia



da pluralidade ao se tratar de memória do que supervalorizar questões objetivas ou subjetivas, visto que são oposições ultrapassadas. Sem contar que hoje temos condições de produzir um discurso realmente sensível à pluralidade das realidades e temos uma possibilidade, "não de objetividade, mas de objetivação, que leva em conta a pluralidade das realidades e dos atos" (1992, p. 11).

A memória de engajamento pode contribuir para o aprofundamento democrático de um projeto e, quando aliado a estudos sobre comunicação tem papel importante na participação política de um grupo e tomada de decisão que impacta o meio ambiente e pode trazer ganhos coletivos. Segundo Rothberg (2015, p. 134), "as memórias de engajamento são um ativo de grupos e atores sociais que têm, há ao menos duas décadas, levado adiante a luta pela gestão sustentável". Neste contexto, a comunicação entre os atores sociais, seja ela mediada ou não-mediada, quando gerida de forma estratégica, pode ativar e preservar essas memórias.

Pela "aplicação de técnicas de captação de relatos até a elaboração de formatos comunicativos adequados, passando pela disposição de dados, antes originalmente isolados ou desconexos, na forma de narrativas que conferem sentido à informação antes dispersa" (ROTHBERG, 2015, p. 137), a comunicação pode contribuir para com a reconstituição de trajetórias e imagem de passado individuais e coletivas constituídas por fragmentos de experiências, valores e identidades compartilhadas por determinado grupo. Como são imagens compartilhadas de passado sua sistematização promove uma relação mais próxima entre os membros de um grupo, ao mesmo tempo que potencializa os valores e as características predominantes do grupo ao qual as memórias se referem (FIGUEIREDO; BEM, 2014).

Se podemos dizer que, "a memória coletiva é constituída por meio do compartilhamento de elementos culturais que são ativados pela cooperação e servem ao propósito de facilitar os relacionamentos sociais" (ROTHBERG, 2015, p. 140) e que, portanto, em todos os níveis, é também um fenômeno construído social e individualmente, quando se trata da memória herdada, podemos também dizer que "há uma ligação fenomenológica muito estreita entre a memória e o sentimento de identidade" (POLLAK, 1992, p.5). Nessa construção identitária, Pollak (1992) apresenta três elementos constituintes: 1) a unidade física, que quer dizer o sentimento de ter fronteiras físicas ou fronteiras de pertencimento ao grupo; 2) continuidade dentro do tempo, no sentido físico da palavra, mas também no sentido moral e psicológico e 3) o sentimento de coerência, que demonstra que os diferentes elementos que formam um indivíduo são efetivamente unificados.

Segundo Rothberg (2015, p. 137), "a reconstituição de trajetórias individuais por meio da recuperação de fragmentos de existência permite, com a acumulação de lembranças então

dispersas e sua reconexão com aspectos da história coletiva" e possibilidade de engajamento e conexão de diversos atores. O grande desafio é entender como esses conhecimentos podem incentivar a disseminação e compartilhamento dessas memórias do espaço social, principalmente no que diz respeito ao engajamento e fortalecimento. Atualmente as tecnologias da informação e a comunicação permitem o armazenamento e acesso facilitado a esse tipo de material, que acaba por valorizar a memória como "recurso de preservação do passado e fortalecimento da organização social, através da conservação das memórias de engajamento de seus integrantes" (ROTHBERG, 2015, p. 137). Além disso, são elementos que tem potencial de reativar, fazer circular essa identidade e facilitar o diálogo sobre movimentos sociais.

A preservação e acesso a acervos de memórias de engajamento é importante porque pode servir de base histórica e inspiracional para grupos ou indivíduos que podem estar separados geograficamente, mas que ainda se beneficiem desse material para aprimoramento das suas próprias reivindicações (ROTHBERG, 2015), em termos práticos a memória tem grande interferência e relevância para o exercício da cidadania justamente porque a memória coletiva permite as comparações entre eventos passados e presentes, destacando seu caráter influenciador do próprio presente e futuro. No caso ambiental, por exemplo, a memória socioecológica de grupos, indivíduos ou organizações podem responder como lidavam em determinado período e contexto com desafios ambientais como, enchentes, secas, poluição de rios e bacias, desflorestamento, etc. (ROTHBERG, 2015).

Esse tipo de discussão pode ser novo no Brasil, muito embora a memória gerida por dispositivos e práticas da comunicativas como elemento ativador de mobilização social já esteja muito presente na literatura internacional especializada. Rothberg (2015, p. 139) em sua revisão literária, por exemplo, apresenta o acúmulo de relatos de experimentos recentes que indicam a "relevância do papel da preservação de lembranças através da produção de vídeos participativos como recurso de resiliência para grupos nativos na gestão de recursos naturais na Amazônia".

## **5 PROJETO MANUELZÃO: ANÁLISE E CARACTERIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA**

### **5.1 O Projeto**

O Projeto Manuelzão foi criado em 1997, como uma iniciativa dos professores de medicina da UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais), nele eram desenvolvidos trabalhos relacionados a medicina preventiva e social. Partindo da necessidade de fazer mais do que apenas a distribuição de medicamentos à população, a perspectiva do Projeto se transformou em mais do que uma questão médica, mas uma luta por “melhorias nas condições ambientais para promover qualidade de vida, rompendo com a prática predominantemente assistencialista” (PROJETO MANUELZÃO, 2016a).

No decorrer do seu desenvolvimento, o Projeto acabou gerando engajamento e participação civil no que diz respeito ao meio ambiente, isso porque desconstruiu a visão municipalista de gestão ambiental, já que a bacia hidrográfica do Rio das Velhas foi escolhida como foco de atuação e, por isso, agora “permite uma análise sistêmica e integrada dos problemas e das necessidades de intervenções” (PROJETO MANUELZÃO, 2016<sup>a</sup>). Segundo a história contada pelo próprio portal eletrônico, “para que essa metodologia de trabalho fosse desenvolvida, foi necessário construir parcerias com os municípios compreendidos na bacia e com o governo do estado, dentre outros” (PROJETO MANUELZÃO, 2016a) para financiamento e apoio às iniciativas do Projeto.

A bacia hidrográfica do Rio das Velhas se situa na região central de Minas Gerais e é a principal fonte de abastecimento dos 51 municípios os quais abrange (PROJETO MANUELZÃO, 2016b).

Com o tempo, o Projeto Manuelzão superou os limites da universidade e desenvolveu um movimento social de revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. A partir de 1997, por exemplo, passou a se estruturar em Comitês ou Núcleos (como começaram a ser chamados a partir de 2005), que têm o intuito de discutir, compartilhar informações e definir ações para solucionar problemas ambientais e sociais que envolvem as bacias. Cada um dos Núcleos representa uma microbacia e é composto por atores da sociedade civil, representantes do poder público e usuários de água, para compor debates mais plurais e representativos (PROJETO MANUELZÃO, 2017), além de buscarem participação também da iniciativa privada em suas realizações. Hoje os Núcleos são mais complexos: “fóruns de discussão, elaboração e execução de metas relativas à gestão das águas, à educação ambiental e, também, par-

participam da formulação e avaliação de políticas públicas por bacia hidrográfica” (PROJETO MANUELZÃO, 2017).

O Projeto Manuelzão conta com uma equipe multidisciplinar no que diz respeito ao desenvolvimentos de seus projetos e atividades, ou seja, não necessariamente os alunos de Comunicação Social da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) são os responsáveis diretos por todas as estratégias de relacionamento e comunicação do Projeto, já que a equipe também é composta, principalmente, por professores e estagiários das Faculdades de Medicina e Filosofia.

Abaixo são discriminadas e caracterizadas as formas, instrumentos e estratégias das ações de comunicação que dialogam com os grupos envolvidos nas atividades relacionadas às questões culturais, filosóficas, políticas e socioambientais envolvendo a bacia do Rio das Velhas:

1. Canal no Youtube: tem o objetivo de documentar as Expedições realizadas no Rio Das Velhas e o Festival FestiVelhas, seu público principal é a sociedade civil e não existe uma periodicidade de postagens, visto que o último vídeo do canal foi publicado há 7 anos.
2. Acervo fotográfico: tem como objetivo documentar Expedições, Encontro do Núcleo Manuelzão, Festivalhas, fauna da região e patrimônio histórico. As imagens presentes no acervo estão separadas por categorias, sendo colocadas 5 a 15 fotos aproximadamente por categoria e não é possível saber quando foram feitas por falta de datas e detalhamento nas descrições. Seus principais públicos são os grupos de interesse no assunto. Além disso, deduz-se que o acervo não é alimentado há um tempo.
3. CID (Centro de Informação e Documentação): tem o objetivo de coletar, organizar e difundir documentos sobre o Projeto Manuelzão, além de auxiliar pesquisas acadêmicas e ações de educação e mobilização. A coleção é composta por materiais com temáticas diversas, como: saúde, meio ambiente, sustentabilidade, etc., e é dividida em acervos bibliográficos, produção técnico-científica, documentação histórica (memória) e documentação administrativa. Existe o acervo físico, que pode ser visitado com hora marcada e a biblioteca virtual, com livre acesso. Como público dessa ferramenta estão alunos, setor público, interessados em assuntos sobre meio ambiente e gestão hídrica e cidadãos de modo geral. Sobre a periodicidade deste, sabe-se que o último trabalho acadêmico publicado pela biblioteca virtual foi em 2013. Sobre a atualização do acervo, por sua vez, não se pôde obter essa informação.

4. Projeto educacional: tem como objetivo desenvolver práticas educativas para uma melhor interação entre a sociedade e a natureza, além de incentivar a solução de problemas socioambientais e relacionada aos recursos hídricos. As ações pedagógicas que envolvem o projeto são: unidade móvel, usada como centro itinerante de difusão de ciência e ecologia; ministração de curso de capacitação em educação ambiental; treinamento em biomonitoramento; ministração de cursos de capacitação em gestão de projetos e a oficina de bacia hidrográfica com uso de maquetes. O público é composto por estudantes e professores do ensino fundamental e médio. Não foi possível obter informações sobre a periodicidade do projeto.
5. GEM (Grupo de Educação e Mobilização): tem como objetivo ser um grupo multidisciplinar que visa a fomentar a participação pública nos debates que dizem respeito a questões socioambientais. Esse grupo busca envolver a população em ações de preservação, conservação e revitalização ambiental. Além de participar das atividades dos Subcomitês de Bacias Hidrográficas, estão vinculados ao Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Esse grupo é organizado em Núcleos, que são “fóruns de discussão, elaboração e execução de metas relativas à gestão das águas, à educação ambiental e, também, participam da formulação e avaliação de políticas públicas por bacia hidrográfica” (MANUELZÃO, 2016). Os públicos de interesse são a sociedade civil, poder público e iniciativa privada.
6. Festivalhas: tem como objetivo ser um movimento sociocultural que promove envolvimento e compromisso para com o Rio. Gerando uma integração entre cultura, sociedade e ambiente. A construção identitária do Projeto foi criada em 2009 a partir de uma metodologia participativa que envolveu diversos atores-sociais como: profissionais, colaboradores, artistas lideranças comunitárias, servidores públicos e prefeitura. Tem como públicos a sociedade civil, grupos organizados, artistas e poder público. O último festival aconteceu em 2015. De 2005 a 2011 a periodicidade do festival era a cada dois anos.
7. Revista Manuelzão: tem como objetivo contribuir para com o pensamento crítico sobre questões político e socioambientais relacionadas à gestão hídrica e ambiental, informar e sobre realizações do Projeto Manuelzão. A revista é composta por 24 páginas e abrange uma temática central por edição, embora as matérias tenham temas diversos. É dividida por seções sobre assuntos que dialogam com as realidades comunitárias locais e regionais, com o setor público, privado e a sociedade civil. Não existe uma periodicidade, algumas edições são trimestrais outras quinquemestrais.

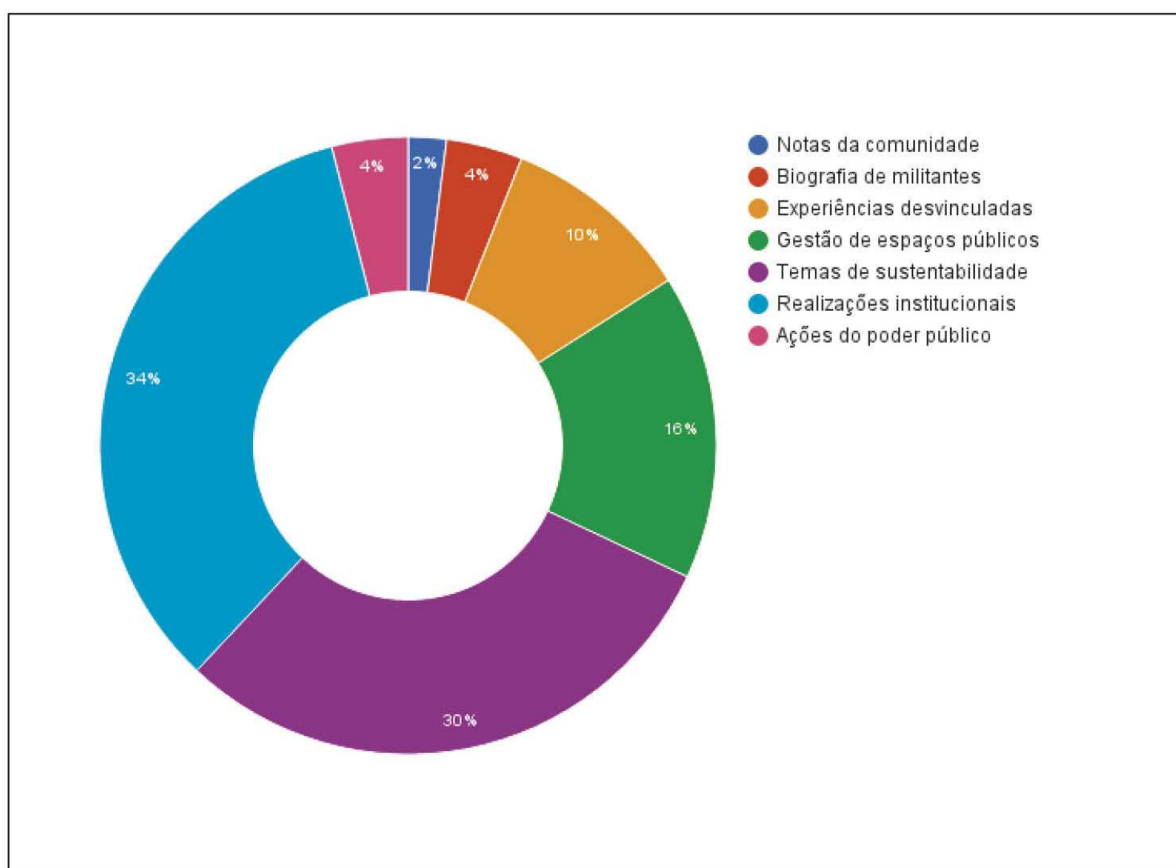
8. Portal de últimas notícias: tem como objetivo informar a sociedade civil sobre eventos, mobilizações, homenagens e atualizações que dizem respeito aos recursos hídricos e meio ambiente. Ele é alimentado com notícias de uma a três vezes por semana.
9. Rádio: tem como objetivo tratar, a partir da gravação de podcasts, questões relacionadas ao Projeto Manuelzão, como: meio ambiente, saúde e cidadania. O programa do Projeto se chama “Manuelzão Dá o Recado” e é disponibilizado para transmissão em rádios comunitárias, assim é possível ampliar o número de pessoas atingidas. O último programa foi gravado em Abril de 2011.
10. Boletim Informativo: tem como objetivo se comunicar semanalmente os acontecimentos relacionados ao meio ambiente e aos recursos hídricos de Minas Gerais. Ele é dividido pelas seguintes seções: preservação ambiental, código florestal; recurso hídrico, biocombustíveis, opinião e serviço. Seu público abrange todos os atores sociais interessados em questões ambientais.

## **5.2 Resultados e discussão**

Para analisar e discutir os resultados, foram elaborados três gráficos. O primeiro para entender quantas matérias foram classificadas em cada uma das temáticas; o segundo para verificar qual é o Índice de Qualidade de Informação em cada uma das temáticas e o terceiro para identificar os percentuais observados por categorias de informação presentes nas matérias das edições analisadas da Revista Manuelzão.

O Gráfico 1 representa a relação entre quantidade de matérias presentes nas edições da Revista Manuelzão, divididos entre os respectivos temas. Assim, é possível entender quais são as temáticas mais e menos contempladas nas edições analisadas a partir do total (50) de matérias presentes.

Gráfico 1. Segmentação das 50 matérias verificadas de acordo com os temas presentes nas edições da Revista Manuelzão.



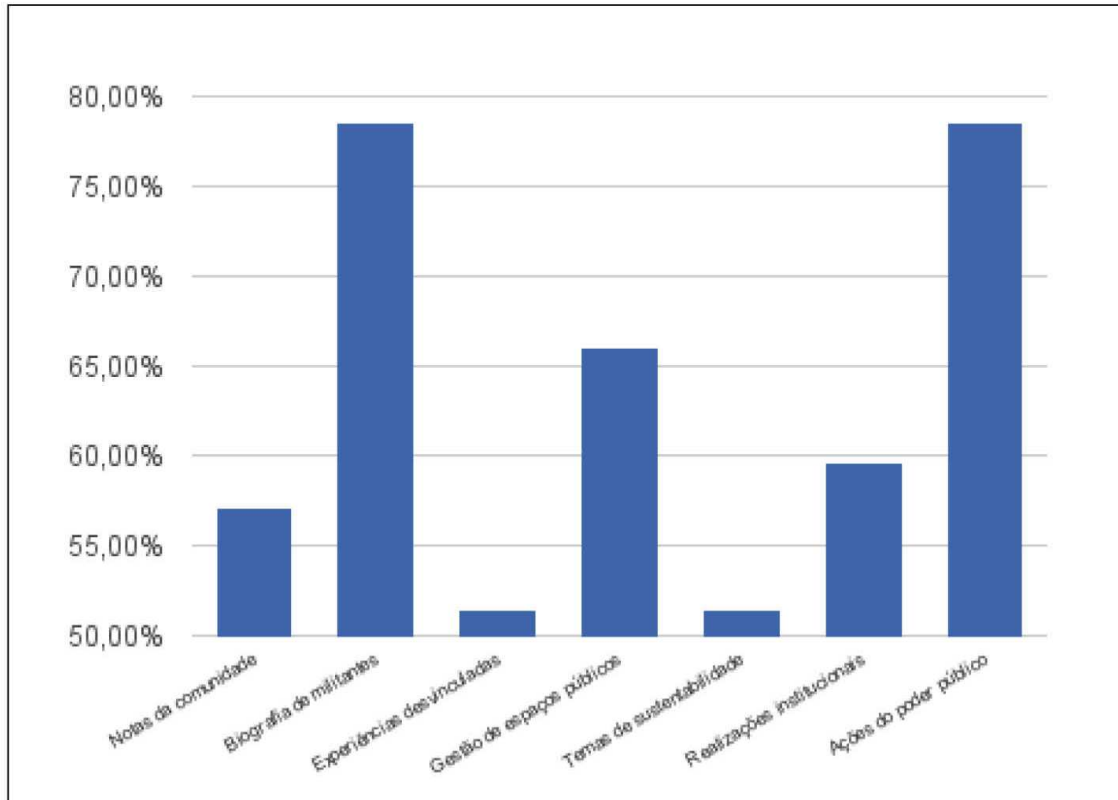
Fonte: Elaboração própria

É visível que a maioria das matérias da revista dizem respeito às “realizações institucionais” do Projeto (34%) e “temas de sustentabilidade” (30%). Ambos representam mais da metade do total de matérias existentes. Em seguida, estão “gestão de espaços públicos” (16%) e “experiências desvinculadas” (10%). As temáticas que menos apareceram nas edições foram “biografia de militantes” (4%), “ações do poder público” (4%) e, por último, “notas da comunidade” (2%).

Em média, as 50 matérias, presentes nas 4 edições da Revista Manuelzão (2015-2016), acessadas por meio do portal do Projeto Manuelzão nos meses de outubro a dezembro de 2016, obtiveram 58,86% como Índice de Qualidade de Informação.

O Gráfico 2 apresenta o Índice de Qualidade da Informação presentes em cada um dos temas (notas da comunidade, biografia de militantes, experiências desvinculadas, gestão de espaços públicos, temas de sustentabilidade, realizações institucionais e ações do poder público) presentes nas matérias das edições da Revista Manuelzão.

Gráfico 2. Índice de Qualidade de Informação verificado de acordo com os temas presentes nas matérias das edições da Revista Manuelzão.



Fonte: Elaboração própria.

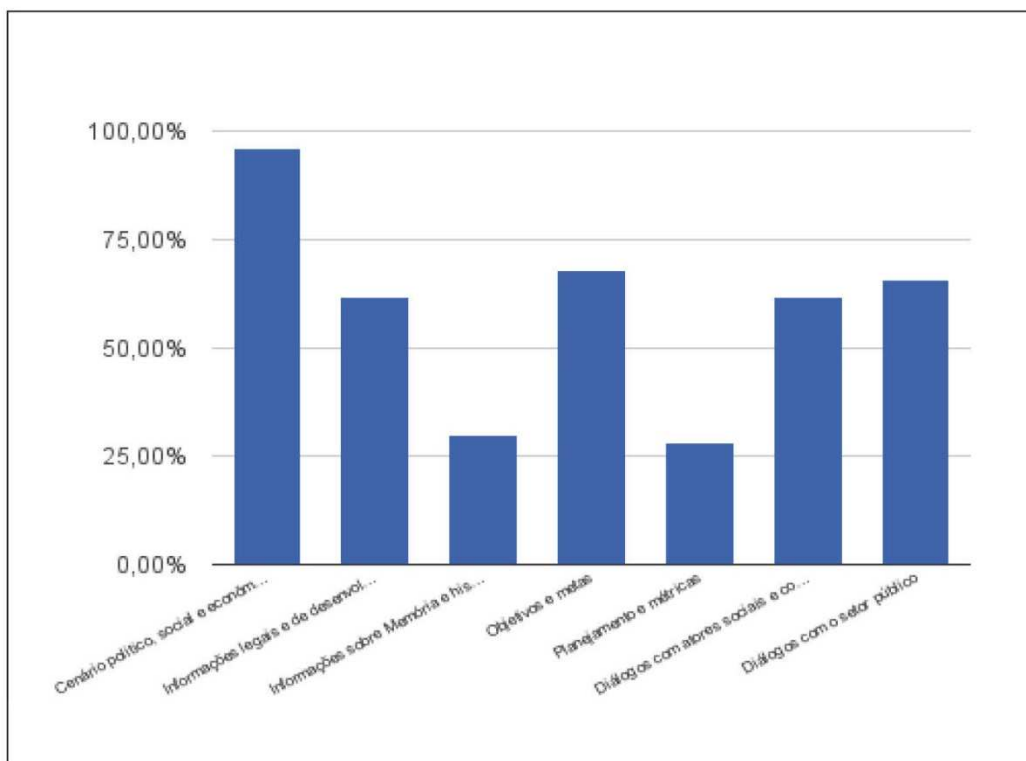
Segundo o Gráfico 2, os temas “biografia de militantes” e “ações do poder público” apresentaram a melhor performance entre os demais analisados, atingindo mais de três quartos (78,57%) do total de informações consideradas necessárias para a caracterização profunda e abrangente de um conteúdo de comunicação pública, segundo o contexto teórico-metodológico adotado. Já as matérias sobre “gestão de espaços públicos” obtiveram dois terços de informações consideradas necessárias (66,07%) e os demais, como “realizações institucionais” (59,66%), “notas da comunidade” (57,14%), “sustentabilidade” (51,43%) e “experiências desvinculadas” (51,43%). Embora esses últimos tenham obtido menos informações, os Índices não ficaram abaixo de 50%.

Já o Gráfico 3 representa as categorias de informação mais presentes na amostra analisada. O gráfico indica que não houve nenhuma categoria que esteve presente em todas as 50 matérias analisadas, muito embora 48 deles tenham contemplado informações sobre a categoria “cenário político, social e econômico” (96%). A categoria de “objetivos e metas” esteve presente em 34 das 50 matérias analisadas (68%), seguida por “diálogos com setor público” (66%), presente em 33 matérias, “diálogos com atores sociais e contém pluralidade de vozes



(excluindo setor público)” e ‘Informações legais e de desenvolvimento tecnológico’, presentes em 31 (62%).

Gráfico 3 - Percentuais observados por categorias de informação de acordo com análise do conteúdo das matérias das edições da Revista Manuelzão



Fonte: Elaboração própria

Ainda no Gráfico 3, as categorias com menor presença em matérias foram “informações sobre memória e história” (15 matérias, representando 30%) e “planejamento e métricas” (14 matérias, 28%). Não houve nenhuma categoria em que não foram detectadas informações a respeito.

Os resultados indicam diferenças de abrangência e profundidade de menos de 30% entre as diferentes temáticas, sendo que as temáticas com maior IQI foram “biografia de militantes” e “ações do poder público” (78,57%) e as com menor foram sobre “experiências desvinculadas” às demais e “temas de sustentabilidade” (51,43%). Além disso, todas as temáticas apresentaram metade ou mais das informações necessárias para a caracterização profunda e abrangente de uma realização (projeto, ação e/ou política ambiental), conforme o contexto teórico-metodológico da pesquisa.

As matérias avaliadas com a metodologia descrita obtiveram em média 58,86% como Índice de Qualidade de Informação. Esse percentual indica que as matérias obtiveram mais da

metade de informações sobre as categorias consideradas essenciais para a promoção de uma comunicação pública de qualidade. Este dado indica que ainda existe um caminho a ser trilhado tendo como base um aspecto normativo da comunicação pública segundo Kunsch (2013), para quem deve existir um compromisso do poder público com os cidadãos e a sociedade, a fim de que estes sejam devidamente informados sobre atividades e investimentos governamentais e da própria sociedade.

Quanto maior o IQI, melhor o potencial de uma comunicação pública que cumpre seu papel, por requerer transparência e respeito ao diálogo. Por outro lado, não se deve caracterizá-la como “um processo transmissivo e unilateral”. Enxergá-la por esta perspectiva acaba limitando sua atuação e que “está ligada à frequente ausência de espaços de interlocução entre instituições e seus públicos, o que se agrava com o caráter manipulador de algumas ações de comunicação de certas instituições políticas” (MATOS, 2011, p. 45).

Nota-se que há mais da metade de informações consideradas necessárias na classificação “diálogo com atores sociais (exceto poder público) /pluralidade de vozes” (62%). Esse tipo de informação permite “uma dinâmica discursiva que tem como objetivo principal a compreensão, reciprocidade e indagação mútua entre os participantes de um debate público” (MARQUES, 2009, p. 17). Muito embora ainda é preciso ter esse resultado como ponto de evolução para expandir a deliberação não só como processo discursivos, mas como uma construção comunicacional “do problema em pauta, das relações estabelecidas entre os diferentes interlocutores, dos argumentos defendidos por cada participante e da opinião pública resultante das trocas constituídas pela via da comunicação intersubjetiva”, para que ocorra a troca argumentativa e plural (MARQUES, 2009, p. 20).

O Gráfico 3 mostra a concentração majoritária do conteúdo nas categorias “cenário político, social e econômico” (96%) e “objetivos e metas” (68%). São elas as responsáveis por elevar o Índice de Qualidade da Informação (IQI) das edições da Revista Manuelzão. Os percentuais são relevantes para mapear contextos econômicos, sociais e políticos, cenários e necessidades, a partir da divulgação de procedimentos e instrumentos empregados para que os setores envolvidos em uma ação, projeto, programa ou política possam se beneficiar dela. Além disso, nos permite identificar com clareza quem são os públicos envolvidos e quais são os riscos ambientais a serem controlados na execução de determinada realização.

A presença de mais da metade das informações consideradas necessárias nas categorias “diálogo com setor público” (66%) e “diálogo com atores sociais” (62%) sugere que existem instrumentos de relacionamento, formais ou não, que fazem com que seja estabelecido um diálogo com o Projeto e seus objetivos, além de, segundo Duarte (2009), estimular a inte-

ração, cooperação, compreensão mútua, acordos, consensos e busca por soluções, sejam eles formais ou informais durante as trocas de ideias e informações. Pode-se dizer, então, que existe, de certo modo, um estímulo tanto em relação ao “exercício da cidadania ativa e a viabilização da mudança em benefício do interesse comum, tornando os envolvidos sujeitos do processo, coparticipantes nas decisões e nas mudanças e comprometidos com os resultados do esforço” (DUARTE, 2009, p. 65).

Ao tornar possível o relacionamento entre os setores sociais e o poder público, essas informações contribuem também para com a participação cidadã nesse espaço. No âmbito da democracia, o objetivo específico da participação é vinculado diretamente à comunidade política e contrato social (GOMES, 2011), que é possível, principalmente, a partir de instrumentos de relacionamento, e que sua eficácia pode ou não ser refletida nas informações presente nas edições das Revistas, por exemplo.

A relevância de informações sobre os diálogos entre os diferentes atores, por exemplo, se dá porque a comunicação pública exige não só a participação da sociedade, mas também de todos os seus segmentos, que, por sua vez, devem assumir a posição ativa de produtores da comunicação. Consideram-se atores desse processo “a sociedade, o terceiro setor, a mídia, o mercado, as universidades, as instituições religiosas e os segmentos a que se tem negado reconhecimento – estejam eles vinculados ou não a instituições ou associações formais” (MATOS, 2011, p. 45).

É importante dizer que o fato de uma informação estar disponível em todas as edições analisadas (ou em 48 das 50 matérias presentes nessas edições) não necessariamente garante o exercício da democracia ou o papel da comunicação pública de qualidade ideal. Segundo Gomes (2011, p. 37), assistir ao noticiário, acompanhar os assuntos em destaque online, ler blogs políticos e assistir vídeos sobre ações governamentais são ações, mas não necessariamente participação política. Assim como disponibilizar algumas informações sobre políticas não garante sua abrangência e profundidade. O grande desafio, neste caso, é utilizar o potencial dessas informações para gerar o empoderamento dos indivíduos e movimentos para que eles possam ressignificar o conteúdo segundo um pensamento crítico e manifestar-se, reagir agir a partir das informações adquiridas.

Informações sobre condições sociais, econômicas (96%) e informações legais e de desenvolvimento tecnológico (62%) apresentam um IQI alto ou, pelo menos, acima da média. Esse resultado, devido à grande quantidade de informações relacionadas a essas categorias, pode representar uma análise adequada de cenário e diagnóstico, que permite o melhor entendimento do contexto legal, social e econômico e, conseqüentemente, criação de políticas (por

parte do governo) e projetos (por parte do próprio Projeto Manuelzão) ou ações para determinadas demandas ou a partir delas. Os indivíduos são complexos, formados por experiências identitárias e práticas sociais individuais e coletivas que interferem na recepção e na emissão de informações e formulação de suas próprias ideias. Logo, como processo social, a deliberação integra intercompreensão e interpelação recíproca que se desenvolve em vários contextos (MARQUES, 2009). Esse diagnóstico acabado por identificar e sinalizar os problemas e potenciais crises desses contextos. Quanto maior a qualidade e abrangência de informações, maior o fundamento para criação de um programa de políticas públicas e melhor atuação do Projeto Manuelzão adequando-se à realidade na qual se inserem os diversos setores sociais.

O mundo real é composto por situações e contextos assimétricos e, diante disso, Marques (2009) propõe o pensar o sistema comunicacional como aquilo que é influenciado pelo contexto em que essas trocas se reproduzem, modo de relações dos agentes participativos, construção de novas conjunturas por meio do debate e regras pelas quais o ambiente é moderado. O percentual das categorias citadas com maior IQI significa a melhor identificação em potencial das relações sociais e econômicas díspares, dando a oportunidade compreender a cultura, a situação, as necessidades e opiniões e, ainda, conhecer a linguagem do cidadão e adequar o discurso de um modo mais compreensível para o desenvolvimento de políticas e processos comunicacionais ligados às relações e vínculos criados, participação na esfera pública, trocas argumentativas e ao direcionamento dos atores rumo ao entendimento recíproco.

Segundo o Gráfico 3, destacam-se pelos menores percentuais as categorias de informações sobre memória e história (30%) e planejamento e métricas (28%).

Embora os objetivos gerais dos projetos, programas e políticas públicas citados nas edições estivessem claros, suas especificidades norteadoras para o entendimento sobre o planejamento e execução de determinadas realizações não foram devidamente especificadas, como, por exemplo, em relação ao seu planejamento e métricas. Com isso, não é possível haver uma avaliação do desempenho de determinada realização ou seu estágio de desenvolvimento, visto que não se existem informações sobre métricas para realizar o comparativo, prejudicando a possibilidade de controle e fiscalização.

O Projeto Manuelzão, em si, detém arquivos virtuais e físicos em sua biblioteca para preservação de memória e história do institucional, e essas informações poderiam ter sido melhor aproveitadas no conteúdo das edições analisadas. Uma vez utilizadas, aumentam o potencial do que chamamos de memória de engajamento, podendo contribuir para o aprofundamento democrático de um projeto e, quando aliado a estudos sobre comunicação tem papel importante na participação política de um grupo e tomada de decisão que impacta o meio am-

biente e pode trazer ganhos coletivos. Outro ponto importante é o fato de haver "uma ligação fenomenológica muito estreita entre a memória e o sentimento de identidade" (POLLAK, 1992, p.5).

Segundo Novelli (2009), o que se espera da área de Relações Públicas, neste sentido, são práticas e ferramentas comunicacionais que ampliem o relacionamento entre sociedade e governo ao divulgar informações sobre cada uma das categorias metodológicas utilizadas neste trabalho em seus diversos veículos de comunicação. Isso porque existe a necessidade de a população ser constantemente informada sobre as atividades desenvolvidas pelo governo, pelo projeto e pelos demais movimentos relacionados à gestão das águas, de modo que todas as ações sejam disponibilizadas em locais acessíveis a toda sociedade. Para isso, as relações públicas podem desenvolver programas que auxiliem no fluxo da comunicação, mas que não se limitem ao trabalho de assessoria de imprensa. Estrategicamente, o diálogo entre sociedade e governo não deve ser intermitente ou sofrer interrupções. "Para ser eficiente, é necessário que ela seja regular e constante, a fim de transmitir segurança à população de que a informação, sempre que for preciso, será transmitida, possibilitando a transparência e a publicização das ações" (2009, p. 504).

Além disso, o profissional de Relações Públicas deve estabelecer canais pelos quais o cidadão possa ser ouvido. Entre as ações que podem oferecer um canal de escuta, mas também um diagnóstico para criação de outros canais de comunicação com o propósito de sistematizar constantemente a busca por informações, está a pesquisa de opinião. Esse tipo de pesquisa pode ser útil para "assessorar a administração pública quanto às reações do público em relação às políticas e em como essas políticas podem ser alteradas para atender melhor ao interesse público" (NOVELLI, 2009, p. 505).

Ações integradas de relações públicas que podem estimular o exercício da cidadania e o bom relacionamento entre sociedade e Estado são: promover a adequada compreensão pública a respeito das funções das esferas governamentais e de instituições ou organizações envolvidas na temática; fornecer informações contínuas sobre as atividades de administração pública; oferecer canais de comunicação, para que, a partir deles, o cidadão tenha a possibilidade de influir na política e nas ações do governo; e estabelecer canais de comunicação pelos quais o cidadão e coletivos possam ser alcançado pelos representantes da administração pública (NOVELLI, 2009) e instituições que desempenham seu papel em prol de uma causa, como o Projeto Manuelzão.

Seja no segmento de sociedade civil organizada, de mercado ou do governo, a prática operativa da comunicação pública depende do uso adequado dos recursos e instrumentos, de técnicas, de suporte tecnológico de mídias disponíveis e do trabalho colaborativo entre as áreas da comunicação, como relações públicas, comunicação organizacional, jornalismo, publicidade e propaganda, editoração multimídia, comunicação audiovisual e comunicação digital (KUNSCH, 2013).

O profissional da área exerce um papel fundamental ao repensar e propor “o conteúdo, as formas, as estratégias, os instrumentos, os meios e as linguagens das ações comunicativas com os mais diferentes grupos envolvidos, a opinião pública e a sociedade como um todo” (KUNSCH, 2013, p. 25). A gestão desse tipo de comunicação daria ferramentas para que sejam fornecidas “as informações e os canais de diálogo necessários aos plenos conhecimento e usufruto do direito” e também “apresentaria canais de debate, opções de escolha, a história, elementos para a análise, a crítica e o juízo do cidadão” (HASWANI, 2008, p. 9).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comunicação pública ideal levaria em consideração o seu papel de informar a sociedade de seus direitos e deveres diante de uma política, fornecer instrumentos necessários para sua compreensão, propor ações integradas de comunicação, facilitar o discurso entre o Projeto Manuelzão, cidadãos, coletivos e Estado e, ainda, traduzir ou desconstruir a cultura da linguagem prolixa e complexa da burocracia estatal, além de servir como contraponto ao questionamento da atuação das relações públicas como marketing político. Deste modo, o cidadão pode ser alcançado por essa informação e, conseqüentemente, participar e influir nas políticas de forma legítima.

Diante da importância da discussão a respeito da gestão das águas, educação ambiental, formulação e avaliação de políticas públicas relacionadas aos recursos hídricos, este projeto se justifica ao caracterizar a potencial contribuição da comunicação pública das edições de 2015-2016 da Revista Manuelzão, mantidas e criadas pelo Projeto Manuelzão. Para isso, foram analisadas 50 matérias segundo a metodologia de análise de conteúdo, a partir de 7 categorias de análise: 1) cenário político, social e econômico; 2) informações legais e de desenvolvimento tecnológico; 3) informações sobre memória e história do projeto; 4) objetivos e metas; 5) planejamento e métricas; diálogos com atores sociais e contém pluralidade de vozes (excluindo setor público) e 7) diálogos com o setor público. As revistas estão disponíveis no próprio portal eletrônico do Projeto Manuelzão e seu acesso foi feito entre os meses de outubro e dezembro de 2016.

Os resultados indicam que, em média, as matérias avaliadas com a metodologia descrita obtiveram 58,86% como Índice de Qualidade de Informação. Como foi dito, esse percentual indica que os portais obtiveram mais da metade de informações sobre as categorias consideradas essenciais para a promoção de uma comunicação pública de qualidade. A maioria das matérias analisadas são sobre realizações institucionais (34%) e temáticas sustentáveis (30%). Embora as temáticas com maiores informações sobre as categorias de análise foram “biografias de militantes” e “ações do poder público”, ambos contendo 78,57% de informações necessárias para uma comunicação pública considerada de qualidade. Embora essa primeira tenha maior Índice de Qualidade de Informação, ela é a temática com menos matérias a respeito, por exemplo. Nenhuma das temáticas obteve índices menores do que 50%. Já a categoria mais contemplada nas matérias foi “cenário político, social e econômico” (96%), o que quer dizer que 48 das 50 matérias possuem informações sobre o contexto de projetos, ações, políticas e programas relacionados a questões ambientais e de gestão das águas. Embora, ape-

nas 28% das matérias contém informações sobre “planejamento e métricas”, não permitindo fiscalização e avaliação desses mesmos projetos, ações, políticas e programas.

Como estratégia de aperfeiçoamento da comunicação pública digital e implantação de ferramentas que auxiliem na gestão pública digital, a pesquisa sugere a utilização de roteiro de aplicação com elementos fundamentais sobre as categorias e como utilizá-las para a produção e divulgação de informações profundas e abrangentes sobre gestão das águas e realizações do próprio Projeto Manuelzão.

Neste roteiro de aplicação seria destacada a importância da abordagem adequada de cada uma das categorias na produção de informações sobre temáticas ambientais para os demais canais do Projeto e, principalmente, próximas edições da Revista Manuelzão. O objetivo da sua utilização é garantir, o quanto for possível, a qualidade adequada da comunicação pública digital, segundo elementos que possibilitam a afeição dos IQIs. O roteiro direcionaria quais tipos de informação são necessários e como divulgá-la, por meio de formatos e técnicas redacionais específicos. As categorias presentes no roteiro, seguindo os preceitos teórico-metodológicos da pesquisa, ajudariam a sua estrutura neste sentido. Elas estariam divididas e detalhadas dentro das categorias utilizadas para análise. Os eixos são facilitadores na produção de conteúdo porque eles compilam o objetivo informacional de cada conjunto de categorias.

Os eixos do roteiro orientariam para a produção dos seguintes tipos de informações: 1) qual o tipo de cenário político, social e econômico encontrado, para um diagnóstico de necessidades, nós críticos e oportunidades; 2) quais informações legais são necessárias levar em consideração para a execução de alguma ação e qual o nível de desenvolvimento tecnológico atual, previsto e/ou necessário para tal execução; 3) sobre memória e história do projeto, movimentos e pessoas que construíram e fortalecem ou não identidades; 4) sobre objetivos e metas que determinado projeto, ação, programa ou política pública busca alcançar 5) planejamento e métricas para que também seja possível o acompanhamento e avaliação desses projetos, ações, programas ou políticas públicas; 6) se existe diálogo com atores sociais e identificar a existência de pluralidade e representatividade e 7) se existe diálogo com o setor público, para que seja possível estar a par das negociações, parcerias e convênios existentes.

Após a elaboração, foi possível refletir sobre diversos aspectos que envolvem a temática comunicação pública e sustentabilidade, mas, principalmente, sobre as Relações Públicas e o que se espera delas no Brasil e na própria comunicação pública. É esperado que as Relações Públicas sejam vistas a partir de seu aspecto político e estratégico no que diz respeito ao seu potencial realizador de ações comunicativas proativas e empreendedoras rumo ao desen-



volvimento integral da sociedade. A busca pelo reconhecimento das Relações Públicas nesse cenário se justifica pelo fato de que “os governos que de alguma forma estimulam a participação da sociedade na formulação e implantação de políticas públicas se tornam mais eficientes, pois estas já nascem com maior grau de sustentabilidade política e legitimidade” (NOVELLI, 2009, p. 505). Neste sentido, que as Relações Públicas possam realizar-se ao conectar cada vez mais solucionadores em todos os segmentos da sociedade.

## 7 REFERÊNCIAS

- BOURDIEU, P. As formas de capital. In: RICHARDSON, J. *Manual de Teoria e Investigação em Sociologia da Educação*. New York: Greenwood, 1986, p. 241- 258.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília, DF: 1988
- BRASIL. *Lei 7.663, de 30 de dezembro de 1991*. Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Brasília, DF: 1991.
- BRASIL. *Lei nº 6.938, de 20 de dezembro de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: 1981.
- DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: \_\_\_\_\_. (org.) *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 59-71.
- FIGUEIREDO, E.; BEM, J. Memória institucional e Relações Públicas. *Connexio: Revista científica da escola de gestão e negócios*, Natal, ano 3, nº 1, p. 65-76, 2014.
- FONSECA JÚNIOR, W. C. Análise do conteúdo. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (orgs.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 2005.
- GOMES, W. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (orgs.) *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Meridional; Sulina, 2011, p. 19-45.
- HALBWACHS, M. *A memória coletiva*. São Paulo: Vértice, 1990.
- JACOBI, P. R. *Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil*. Brasília: Sociedade e Estado, v. 18, n. 1/2, p. 137-154, 2003.
- JATOBÁ, S. U. S.; CIDADE, L. C. F.; VARGAS, G. M. *Ecologismo, ambientalismo e ecologia política: diferentes visões da sustentabilidade e do território*. Brasília: Sociedade e Estado, v. 24, n. 1, 2009, p. 47-87.
- KUNSCH M. M. K. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: KUNSCH, M. M. K. (org.) *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011, p. 39-59.
- MARQUES, A. C. S. As intersecções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: \_\_\_\_\_. (org.) *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, p. 13-28.
- MATOS, H. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: MATOS H. (org.) *Comunicação pública interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 2013.

MATOS, H. O capital social e as tecnologias de informação e comunicação. In: \_\_\_\_\_. *Capital social e comunicação: interfaces e articulações*. São Paulo: Summus, 2009. p. 133-152.

MELO, J. M.; ASSIS, F. *Gêneros e formatos jornalísticos: um modelo classificatório*. São Paulo: Intercom - RBCC, v.39, n.1, p.39-56, 2016.

NOVELLI, A. L. R. Relações públicas governamentais. In: KUNSCH, M. M. K. (org.) *Relações públicas: história, teorias e estratégias nas organizações contemporâneas*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 485-509.

POLLAK, M. Memória e Identidade Social. In: *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 5, n. 10, 1992, p. 200-212.

PROJETO MANUELZÃO. *A Bacia*. Disponível em: <[http://www.manuelzao.ufmg.br/sobre\\_o\\_projeto/historia](http://www.manuelzao.ufmg.br/sobre_o_projeto/historia)>. Acessado em 19 out. 2016b.

PROJETO MANUELZÃO. *História*. Disponível em: <[http://www.manuelzao.ufmg.br/sobre\\_o\\_projeto/a-bacia1](http://www.manuelzao.ufmg.br/sobre_o_projeto/a-bacia1)>. Acessado em 19 out. 2016a.

PROJETO MANUELZÃO. *Mobilização*. Disponível em: <<http://www.manuelzao.ufmg.br/mobilizacao/nucleos/o-que-s%C3%A3o-n%C3%BAcleos>>. Acessado em 24 jan. 2017.

ROTHBERG, D. Comunicação para sustentabilidade, memória social e cidadania em projetos de pesquisa. *Líbero*, v. 18, n. 35, p. 133-144, 2015.

\_\_\_\_\_. Democracia digital e redes sociais: Twitter como filtro de informação política. *E-Compós* (Brasília), v. 17, n. 1, p. 1-16, 2014.

SECRETARIA do meio ambiente e recursos hídricos. *Paraná Governo do Estado*. Disponível em: <[http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O\\_que\\_sao\\_PoliticasPublicas.pdf](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PoliticasPublicas.pdf)> Acesso em: nov. 2014.

SOUZA, C. 'Estado do campo' da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 529-50, 2008.

## APÊNDICE: TABELA PARA ANÁLISE DE CONTEÚDO CATEGORIAL

Notas da Comunidade	Biografia de militantes ambientalistas é injustizada por tentar proteger animais silvestres	Experiências des/incluídas	Gestão de Espaços Públicos	Temas de sustentabilidade	Realizações Institucionais	Ações do Poder Público e setores envolvidos
Ed. 74. p. 3. Manuseio Comunidade	Ed. 77. p. 4. Injustizada por tentar proteger animais silvestres	Ed. 73. p. 6-8. A Água como Indicadora de qualidade socioambiental Ed. 74. p. 12-14. por uma C U L T U R A da AGUA Ed. 75. p. 10-13. a evolução de um mosquito e o caos da saúde	Ed. 73. p. 18. Água potável, um de difícil acesso Ed. 73. p. 19. A relevância do espaço rural para a gestão das águas Ed. 74. p. 16-17. POR UMA VISÃO URBANÍSTICA DE INCLUSÃO DOS RIOS	Ed. 73. p. 3. Cada gota de água é preciosa Ed. 73. p. 4-5. Reflexões sobre a escassez Ed. 73. p. 10-13. O futuro anuncia o nosso	Ed. 73. p. 22. solução natural ao problema Ed. 73. p. 23. Promovendo integração e saúde Ed. 74. p. 4. a história da ocupação humana da bacia do rio das velhas Ed. 74. p. 6. UMA NOVA CULTURA PARA ALÉM DA ESCASSEZ	Ed. 73. p. 9 A chuva não pode pagar o pato Ed. 77. p. 3. Manuseio Comunidade
		Ed. 76. p. 26. remover barragens, rios vivos	Ed. 76. p. 4-5. Sem saneamento, sem saúde.	Ed. 73. p. 14-16. No futuro ainda teremos água potável ou somente beável?		
		Ed. 78. p. 22-24. um retrato das conquistas	Ed. 76. p. 16-17. a HISTÓRICA MARGINALIZAÇÃO DOS RIOS URBANOS DA CAPITAL	Ed. 73. p. 17. Entrevista Ed. 74. p. 10-11. o falso discurso da sustentabilidade	Ed. 74. p. 8-9. AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS	
			Ed. 77. p. 6. comunidade prope parque Ed. 78. p. 6-8. Muros transformam realidade	Ed. 74. p. 15. Entrevista Ed. 76. p. 06-07. Os desafios da implantação	Ed. 74. p. 18. Soluções ecológicas que investem na cultura social Ed. 74. p. 20. arte, cultura e transformação	
			Ed. 78. p. 15. dois lados da moeda: ocupar x preservar	Ed. 76. p. 14-15. Licenciamento para quem? Ed. 76. p. 20-22. Aquifero Guarani: Até quando?	Ed. 75. p. 8-9. Mar de lama, nunca mais Ed. 76. p. 17-19. fórum fortalece gestão das águas	
				Ed. 77. p. 5. PRESERVAÇÃO E UM BOM EXEMPLO Ed. 77. p. 7. qual crime eles cometeram? Ed. 77. p. 11-15. O que temos para comemorar? Ed. 78. p. 9. Investir em Produção de água?	Ed. 77. p. 16. A (RE)DESCOBERTA DA NATUREZA NA CIDADE" Ed. 77. p. 17. Minha escola, minha bacia Ed. 77. p. 20. Moradia digna e água limpa Ed. 78. p. 1. Manuseio comunidade Ed. 78. p. 2. Tempo de mudança: por uma nova política ambiental em bh Ed. 78. p. 11. Uma festa ainda aberta Ed. 78. p. 18. (re) conhecendo microbacias	

<b>A. Antecedentes e diagnósticos</b>										
1. Cenário político, social e econômico	1	2	3	8	15	16	3	48		
2. Informações legais e de desenvolvimento tecnológico		2	3	7	8	8	3	31		
3. Informações sobre Memória e história		1	4	1	5	3	1	15		
<b>B. Propósitos de ações e projetos</b>										
4. Objetivos e metas	1	1	2	6	8	15	1	34		
5. Planejamento e métricas		1	1	3	2	7		14		
<b>C. Indicadores de impactos sociais e Públicos e Setores envolvidos</b>										
6. Apresentação diálogos com atores sociais e contem pluralidade de vozes (excluido setor público)	1	2	2	5	10	10	1	31		
7. Apresentação diálogos com o setor público	1	2	3	7	6	12	2	33		
<b>Total</b>								<b>2</b>	<b>33</b>	
									<b>206</b>	