



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"



ISABELA D'AVILA LIMEIRA DE ARAUJO

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NOS
GOVERNOS DE SÃO PAULO E MONTEVIDÉU: UM ESTUDO COMPARATIVO**

BAURU

2023

ISABELA D'AVILA LIMEIRA DE ARAUJO

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NOS
GOVERNOS DE SÃO PAULO E MONTEVIDÉU: UM ESTUDO COMPARATIVO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Universidade Estadual Paulista - Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Câmpus de Bauru, Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design (FAAC), como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Danilo Rothberg

BAURU

2023

A663c

Araujo, Isabela D'Avila Limeira de
Comunicação Pública e Sustentabilidade Ambiental nos Governos
de São Paulo e Montevideú: Um estudo comparativo / Isabela D'Avila
Limeira de Araujo. -- Bauru, 2023

30 p. : tabs.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Relações Públicas) -
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Arquitetura,
Artes, Comunicação e Design, Bauru

Orientador: Danilo Rothberg

1. Comunicação Pública. 2. Relações Públicas. 3. Redes sociais. 4.
Direito à informação. 5. Sustentabilidade ambiental. I. Título.

ISABELA D'AVILA LIMEIRA DE ARAUJO

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NOS
GOVERNOS DE SÃO PAULO E MONTEVIDÉU: UM ESTUDO COMPARATIVO**

TCC apresentado à Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design (FAAC), Bauru, para obtenção do título de Bacharela em Relações Públicas.

Área de Concentração: Comunicação Pública

Data da defesa: 18/12/2023

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Danilo Rothberg
UNESP - Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design (FAAC), - Campus de Bauru

Prof. Dra. Raquel Cabral
UNESP - Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design (FAAC), - Campus de Bauru

Prof. Dr. Carlo José Napolitano
UNESP - Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design (FAAC), - Campus de Bauru

Dedico este trabalho à minha mãe, Núbia Virginia D'Avila Limeira de Araujo, que, ao longo de mais de três décadas na Divisão de Imunização do Centro de Vigilância Epidemiológica do Estado de São Paulo, dedicou sua vida à Saúde Pública e às pesquisas científicas na área da enfermagem. Seu exemplo de entrega, compromisso e paixão é a inspiração maior desta jornada.

AGRADECIMENTOS

À FAPESP, pelo apoio financeiro, concedido por meio do Processo nº 2021/02998-5, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). E pelo apoio financeiro à Bolsa de Estágio de Pesquisa no Exterior (BEPE), concedido por meio do Processo 2021/12335-3, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

Ao Professor Dr. Danilo Rothberg, por caminhar comigo no conhecimento desse tema, por suas orientações e conselhos, cruciais para a realização e conclusão da pesquisa.

À Professora Dra. Raquel Cabral, pelo exemplo de simplicidade e pelo incentivo constante à pesquisa científica.

Ao Professor Dr. Carlo José Napolitano, pelas contribuições e conselhos generosos.

Aos meus pais, Wilson Araujo e Núbia Araujo, pelo amor incondicional, presença diária e apoio que me levaram a escolher a universidade pública e a sustentar essa decisão ao longo da graduação, além de me encorajarem também na trajetória da pesquisa científica.

Ao meu irmão, Gustavo D'Avila, pelo amor e pelo apoio firme e constante.

Aos colegas da turma de Relações Públicas da UNESP de 2019, pela convivência, pelo companheirismo e pelo estímulo para chegar até aqui.

Aos familiares e amigos queridos por se alegrarem comigo nos momentos bons, como nesta conquista, e pelo amparo nas fases difíceis.

Ao meu Deus, pleno de sabedoria de entendimento, que me sustenta todos os dias.

RESUMO

Verifica-se a preocupação em âmbito global sobre a necessidade de expandir o conhecimento científico de como incentivar o engajamento da população em políticas públicas de sustentabilidade ambiental. A comunicação se revela estratégica no contexto, por contribuir no relacionamento entre Estado e os cidadãos, amparada por transparência de gestão e acesso a informações sobre políticas públicas. Buscou-se, com este estudo, mapear as estratégias institucionais e as ações de comunicação da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente de São Paulo e do Departamento de Desenvolvimento Ambiental de Montevideu para produzir uma análise comparativa dos órgãos em relação a critérios de qualidade indicados pela literatura especializada. A metodologia utilizada foi uma análise de conteúdo, em conjunto com entrevistas semiestruturadas. Como resultado, evidenciou-se a existência de oportunidades de aperfeiçoamento na oferta de informações sobre políticas públicas de sustentabilidade e na transparência das instituições estudadas, destacando-se a importância da comunicação para a sustentabilidade.

Palavras-chave: comunicação pública; relações públicas; redes sociais; direito à informação; sustentabilidade ambiental.

ABSTRACT

There is global concern about the need to expand scientific knowledge on how to encourage public engagement in environmental sustainability policies. Communication is strategic in this context, as it contributes to the relationship between the state and citizens, supported by management transparency and access to information on public policies. This study sought to map the institutional strategies and communication actions of the São Paulo Secretariat of Infrastructure and Environment and the Montevideo Department of Environmental Development to produce a comparative analysis of the agencies in relation to quality criteria indicated by the specialized literature. The methodology used was content analysis, together with semi-structured interviews. As a result, opportunities for improvement were identified in the provision of information on public sustainability policies and in the transparency of the institutions studied, highlighting the importance of communication for sustainability.

Keywords: public communication, public relations, social media, right to information, environmental sustainability.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	REVISÃO DE LITERATURA	12
3	MATERIAIS E MÉTODOS	18
4	DESENVOLVIMENTO	20
4.1	Análise de conteúdo	27
4.2	Entrevistas semiestruturadas	20
5	CONCLUSÃO	31
6	BIBLIOGRAFIA	33

1. INTRODUÇÃO

Este artigo é apresentado como trabalho de conclusão de curso, com base no Regulamento para Trabalhos de Conclusão de Curso de Relações Públicas da UNESP, Artigo 3º d) “Produção individual de um artigo científico (vide normas usuais da ABNT). Tal artigo deve ser estruturado sobre os resultados dos trabalhos comprovadamente realizados pelo estudante, dentro de um período mínimo de 6 meses, dentro do PIBIC ou PIBITI (CNPq, FAPESP ou quotas da reitoria da UNESP), ICSB (com processo devidamente regularizado dentro dos editais de fluxo contínuo da ProPe). O orientador deste TCC deverá ser o próprio orientador da iniciação científica, sendo substituído em caso de sua impossibilidade.”

O texto trata da pesquisa realizada na modalidade de Iniciação Científica, apoiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), cujo processo é 2021/02998-5 e período de vigência: 1 de agosto de 2021 a 30 de novembro de 2022; e da Bolsa de Estágio de Pesquisa no Exterior (BEPE), também apoiada pela FAPESP, com processo 21/12335-3 e período de vigência entre 1 de abril de 2022 e 31 de julho de 2022. Ambas pesquisas não poderiam ser realizadas sem o apoio e financiamento da FAPESP.

Verifica-se a preocupação em âmbito global sobre a necessidade de expandir o conhecimento científico de como incentivar o engajamento da população em políticas públicas de sustentabilidade ambiental. Verifica-se que a comunicação é estratégica nesse sentido, por contribuir no relacionamento entre Estado e os cidadãos, permitindo a transparência de gestão e o acesso à informações sobre políticas públicas.

O Brasil é classificado em um nível intermediário em relação à legislação de acesso à informação e transparência ativa entre países latino-americanos (Rothberg, 2016). Destaca-se o caso da Secretaria Estadual de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SIMA), primeiro objeto desta pesquisa, fonte de realizações importantes de comunicação pública para sustentabilidade, como a produção de página institucional, press releases e perfis em redes sociais na internet. Contudo, a literatura especializada aponta insuficiências na oferta de informações pelo governo paulista sobre o tema (Rothberg; Liberato, 2013; Artigo 19, 2016; Jacobi; Cibim; Leão, 2015; Jacobi; Sulamain, 2016). De acordo com Jacobi, Cibim e Leão (2015), o cenário de escassez hídrica de 2014 e 2015 na Região Metropolitana de São Paulo foi agravado pela falta de transparência do governo do Estado de São Paulo sobre a gestão da crise. Os autores apontam que a sustentabilidade ambiental depende da melhoria na transparência pública.

Já o Uruguai, segundo objeto desta pesquisa, tem destaque mundial por sua comunicação e legislação de acesso à informação pública. Mas passou por um longo processo de valorização da comunicação para chegar nessa posição (Kaplún, 2007). O país se destaca na América Latina em relação ao acesso à informação (Rothberg, 2016) e possui sua lei de acesso à informação pública (18.381/2008), anterior à lei brasileira, determinando a divulgação proativa dos órgãos e relatórios anuais de controle.

Montevideu, a capital do país, é o principal governo subnacional, ou departamento do Uruguai, concentrando o centro financeiro, político e cultural do país. Seu Departamento de Desenvolvimento Ambiental é responsável pela gestão ambiental e o desenvolvimento sustentável; execução de campanhas ambientais; promoção da educação ambiental e participação da população; divulgação de relatórios sobre o meio ambiente; e o relacionamento com outros órgãos ligados à questão ambiental (Intendencia Montevideo, 2021).

Esta pesquisa investigou as atividades de comunicação da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente de São Paulo, em comparação com as atividades do Departamento de Desenvolvimento Ambiental de Montevideu, permitindo a realização de um diagnóstico sobre suas adequações em relação a critérios de qualidade indicados pela literatura especializada em sustentabilidade ambiental, mudança climática e direito à informação, e de recomendações para o aperfeiçoamento de suas atuações, buscando-se maximizar suas contribuições como facilitadores da interação entre poder público e cidadania em direção ao engajamento em políticas de sustentabilidade ambiental.

Para abordar de forma integral a transparência ativa em Montevideu e São Paulo, e analisar de forma compreensiva os objetos de estudo, este artigo apresenta um marco conceitual, que ajudará a identificar o contexto e os problemas envolvidos nas temáticas aqui trazidas. Em seguida serão expostas e interpretadas as informações obtidas, a partir da análise de conteúdo realizada sobre as páginas web dos portais web da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente de São Paulo e do Departamento de Desenvolvimento Ambiental de Montevideu; e das entrevistas realizadas com os gestores de comunicação das instituições. Os resultados sugerem insuficiências nos conteúdos estudados, indicando a necessidade de aperfeiçoamento da comunicação pública a fim de contribuir para ampliar o conhecimento da sociedade civil de São Paulo e Montevideu sobre as políticas públicas de sustentabilidade desenvolvidas. As considerações finais resumem as questões analisadas de forma abrangente e relacional.

2. REVISÃO DE LITERATURA

O acesso à informação é garantido no Artigo 19º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1998), que afirma que todos os indivíduos possuem “direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão”.

A comunicação e o direito à informação na esfera pública tendem a ser considerados efetivos quando garantem a divulgação proativa de informações de interesse público. Um estudo do Banco Mundial (Darbishire, 2010) salienta que quando autoridades públicas divulgam proativamente informações, há diminuição de manipulação de informações e corrupção, e sugere classes de informações a serem divulgadas de forma proativa, incluindo informações institucionais; organizacionais; operacionais; decisões e atos; sobre serviços públicos; orçamentos; reuniões abertas; e tomada de decisões e participação pública.

A Organização dos Estados Americanos também aponta para a importância da transparência ativa e indica classes de informações que devem ser comunicadas de forma proativa: relatórios, planos e indicadores de desempenho; orçamentos; diretrizes, políticas e contratos; serviços; solicitações ou mecanismos de reclamação; e decisões e regras com relação ao cumprimento das autoridades públicas de suas funções (OAS, 2012).

No que tange a sustentabilidade ambiental, a Convenção de Aarhus de 1998 sobre acesso à informação, participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental (United Nations, 2000) indica as informações que devem ser divulgadas de forma proativa, entre elas, as informações sobre as ações que têm condições de impactar o meio ambiente (artigo 5).

No Brasil, o direito à informação foi assegurado em nível federal pela Lei de Acesso a Informações (lei federal 12.527/2011). A lei foi regulamentada no âmbito federal pelo decreto 7.724/2012. O artigo 7 do decreto normatiza a transparência ativa, “é dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. Segundo o parágrafo 3 do artigo 7, inciso II, deverão ser divulgadas informações sobre “programas, projetos, ações, obras e atividades, (...) principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto”.

O Brasil é classificado em um nível intermediário em relação à legislação de acesso à informação e transparência ativa entre países latino-americanos (Rothberg, 2016). A pesquisa

mostra que a lei brasileira (12.527/2011) especifica quais classes de informações devem ser divulgadas de forma proativa. Contudo, o país não fornece normas em relação à coleta e à divulgação dessas informações (Rothberg, 2016).

Mesmo após a implementação da lei brasileira (2012), foi verificado que os portais webs brasileiros ainda não possuíam resultados devidos em termos de transparência proativa. Autores pontuam que a legislação brasileira existente não foi suficiente para serem criadas diretrizes e políticas claras de transparência proativa para orientar a implementação da lei e do decreto nos governos (Rothberg, 2018; Damatta, 2011), o que pode ser um dos motivos para o desempenho insuficiente dos portais web de governo brasileiros.

Estudos também continuaram mostrando a baixa disponibilização de informações nos portais de governos brasileiros. Um dos motivos para isso seria a falta de conhecimento dos governos sobre como aplicar a legislação de acesso à informação existente (Santos; Rover, 2018).

Os resultados das análises de portais de governos brasileiros apontam para uma escassez de informações e para o receio que os governantes podem estar tendo de “disponibilizar dados a respeito do desenvolvimento das políticas, possivelmente para evitar questionamentos sobre metas e custos” (Rothberg; Liberato, 2013, p. 89).

Destaca-se neste artigo o caso da Secretaria Estadual de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo, primeiro objeto desta pesquisa. Sua assessoria de comunicação é fonte de realizações importantes de comunicação pública para sustentabilidade, como a produção de página institucional, *press releases* e perfis em redes sociais na internet. Contudo, a literatura especializada aponta insuficiências em sua oferta de informações sobre o tema (Rothberg; Liberato, 2013; Artigo 19, 2016; Jacobi; Cibim; Leão, 2015; Jacobi; Sulamain, 2016).

De acordo com Jacobi, Cibim e Leão (2015), o cenário de escassez hídrica de 2014 e 2015 na Região Metropolitana de São Paulo foi agravado pela falta de transparência e pela insuficiência do governo do Estado de São Paulo na disseminação de informações sobre a gestão da crise. Os autores indicam que a participação pública e a sustentabilidade ambiental só serão alcançadas a partir do momento em que a população tenha acesso às informações públicas e assim haja uma transformação na cultura da transparência pública.

A mudança climática tem afetado todo o mundo. No Uruguai, segunda região estudada nesta pesquisa, os efeitos têm sido sentidos com “inundações, secas, ondas de frio e calor, ventos fortes e tempestades severas” (PNUD, 2021, p. 3). O país tem buscado aplicar medidas

para diminuir os riscos e em 2017 apresentou sua primeira iNDC (Contribuição Nacionalmente Determinada), indo de acordo às determinações do Acordo de Paris.

Um estudo feito pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), juntamente com o Ministério do Meio Ambiente de Uruguai, buscou identificar quais são as percepções sobre os impactos da mudança climática na vida cotidiana dos cidadãos uruguaios, quais são os conhecimentos que a população tem, quais têm sido as fontes de informações e como tem sido valorizadas as instituições e as políticas públicas (PNUD, 2021). Na parte quantitativa da pesquisa, feita com 1500 pessoas, identificou-se que apenas 42% sentem-se no mínimo razoavelmente informados sobre a mudança climática e 53% não conseguem lembrar de nenhuma medida governamental relacionada à mudança climática no Uruguai. Isso pode estar sendo influenciado pela confiança nas fontes, visto que apenas 35% dos entrevistados confiam nas informações sobre mudança climática divulgadas pela imprensa (PNUD, 2021).

Contudo, o Uruguai se destaca na América Latina em relação ao acesso à informação (Rothberg, 2016). Ele surge no país a partir de sua Constituição Nacional, que dispõe de artigos que deram base para a legislação de acesso à informação no país. O principal é o Artigo 29. Ele explicita que “[...] a comunicação dos pensamentos é totalmente livre por palavras, escritos privados ou escritos publicados na imprensa, ou por qualquer outra forma de divulgação [...]”.

A partir disso, a legislação passou a ser formada. No que tange o meio ambiente, o Artigo 6 da Lei Geral de Proteção Ambiental (17.283/2000) delimita alguns princípios para a política nacional, como o correto manejo da informação ambiental, para garantir o acesso da população. O Artigo 12 demarca o Relatório Ambiental Nacional, em que o Ministério da Habitação, Planejamento Territorial e Meio Ambiente deve divulgar um relatório a cada três anos sobre a situação ambiental do país.

Outras leis do Uruguai prevêm o acesso da população em informações públicas sobre meio ambiente. A principal é a Lei de Acesso à Informação Pública (18.381), que foi instaurada no ano de 2008, anterior à lei brasileira, determinando a divulgação proativa dos órgãos de alguns tipos de informação, como estrutura; competências de cada unidade; formas de participação do cidadão; e demais informações de interesse público (artigo 5º). A lei determina que as instituições devem entregar relatórios anuais para o Órgão de Controle sobre o cumprimento das exigências (artigo 7º).

O decreto 484/2009 exige que os órgãos façam autoavaliações de seus sites, de acordo com alguns parâmetros, incluindo estrutura organizacional; competências dos órgãos; e mecanismos de participação cidadã. O decreto 232/2010 expandiu a regulamentação de

informações a serem divulgadas de forma proativa, incluindo história da instituição, juntamente com suas competências; estrutura da organização programas e formas para visualizar suas metas e o cumprimento delas (artigo 38º).

É possível afirmar que a transparência ativa foi também explicitamente implementada no Uruguai, no que tange informações sobre o meio ambiente, na criação do Observatório Nacional do Meio Ambiente (OAN), que oferece indicadores ambientais à toda a população e aos pesquisadores, sobre quais estão sendo as medidas das instituições para proteger o meio ambiente, trazendo relatórios e planos (Grupo de Trabajo Derechos Humanos y Ambiente, 2020).

A Lei de Acesso à Informação do Uruguai também se diferencia das de outros países da América Latina, por conter a figura conhecida como “silêncio positivo” (artigo 18), que obriga as instituições uruguaias a oferecerem informações, caso haja ausência ou demora nas respostas das solicitações dos cidadãos (Fumega; Scrollini; Lanza, 2011). Essa lei situa o Uruguai em uma posição de destaque no que tange a transparência pública. O país é reconhecido por sua gestão. De acordo com o Índice de Percepção da Corrupção, o Uruguai é o país menos corrupto da América Latina, e o segundo menos corrupto da América, estando somente atrás do Canadá (77 pontos) e à frente dos Estados Unidos (67). O Uruguai foi colocado em 71 pontos, de um total de 100 (Transparência Internacional, 2020).

Em avaliações da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2020, sobre as tendências globais na prestação de serviços de forma digital, o Uruguai foi o primeiro entre os 4 países da América Latina no grupo de pontuação “Muito alta”, juntamente com o Brasil. Em 2018 (estudo anterior), o Uruguai era o único país da América latina no grupo (United Nations, 2018).

O Uruguai tem destaque mundial por sua comunicação e legislação de acesso à informação pública. Mas passou por um longo processo para chegar nessa posição. Segundo Kaplún (2007, p. 6), “El sector público-estatal de medios de comunicación fue históricamente débil” e a exigência pelo direito à informação não recebeu grande relevância por muito tempo na história do país. A cultura do sigilo esteve instaurada nos órgãos públicos, até que um novo arranjo de forças após 2005 levou a comunicação pública a ser paulatinamente valorizada, a partir da estruturação de estratégias para promover cidadania, transparência e acesso à informação pública (Kaplún, 2007). Segundo Fumega, Scrollini e Lanza (2011), a transparência ativa é aplicada de forma lenta pelos órgãos governamentais do Uruguai, mesmo depois da lei.

A edição 2020-2021 do Índice de Transparência Ativa Online (ITAEL) mostra que as Intendências não atingem altos níveis de transparência ativa online. No último estudo, foram analisadas 262 instituições abarcadas na Lei de Acesso à Informação Pública, como intendências e ministérios. A pesquisa é segmentada em duas dimensões: informação obrigatória; e interação e participação. A primeira dimensão reúne todas as informações que as instituições são obrigadas a divulgar, segundo a legislação, em formato acessível e aberto. Já a segunda dimensão mede todas as ferramentas que foram usadas para auxiliar na participação dos cidadãos, e também a gestão das instituições de seus serviços online, offlines e de suas plataformas digitais.

A partir dos resultados, o estudo separou as instituições em quatro categorias: Alto (aquelas que publicam mais de 80% das categorias de informação), Médio alto (61-79% de publicação), Médio (41-60%) e Baixo (menos de 40%). Identificou-se que a média das intendências ficou em 36% de cumprimento. Apenas 4 instituições foram classificadas no primeiro nível. Em destaque, foi colocada a Intendência de Montevideu, em primeiro lugar no grupo, alcançando 66% de cumprimento (categoria Médio alto). Destaca-se sua diminuição de transparência, visto que no índice anterior (CAINFO, 2017), ela estava no nível Alto, com 83% de cumprimento.

Apesar da grande legislação no país, a Lei de Acesso à Informação (18.381/2008) permite que o governo mantenha certos tipos de informação. A Lei delimita as informações “**secretas**”; as “reservadas”, e as “confidenciais”, em que podem não ser divulgadas para não comprometer a segurança, negociações, a vida das pessoas, as que possuem fatos administrativos, as que são cobertas por confidencialidade contratual, entre outros motivos (Grupo de Trabajo Derechos Humanos y Ambiente, 2020).

No Uruguai, autores apontam que há certa confusão e complexidade em relação à legislação, gerando a falta de divulgação de informações. E que não foram desenvolvidas políticas com relação à divulgação de dados e informações científicas. Neste sentido, afirmaram que faz-se necessário a elaboração de legislações, políticas e práticas que estejam direcionadas para uma ampla divulgação de informações, transparente, aberta e que seja aplicável para todos (Grattarola; Donoso, 2019).

Apesar das problemáticas, o Uruguai tem passado por avanços na área do acesso à informação. Um deles foi a participação ativa do país, em nível regional, no Acordo Escazú sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental na América Latina e no Caribe (CEPAL, 2018). O Uruguai foi um dos primeiros países a assinar o acordo, que foi criado a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento

Sustentável (Rio+20). Cada país envolvido no acordo tem obrigação de garantir os direitos, de proteger defensores ambientais e implementar as disposições do acordo.

Outro avanço foi feito pela Instituição Nacional de Direitos Humanos e o Escritório do Ombudsman (INDDHH), que apresentaram a publicação Direitos de Acesso à Informação, Participação Pública e Justiça em Matéria Ambiental, visando trazer informações reunidas sobre a situação do Uruguai no tema (Enace Uruguay, 2021).

O Departamento de Desenvolvimento Ambiental da Intendência de Montevideu é responsável pela gestão ambiental e o desenvolvimento sustentável; execução de campanhas ambientais; promoção da educação ambiental e participação da população; divulgação de relatórios sobre o meio ambiente; e o relacionamento com outros órgãos ligados à questão ambiental da cidade (Intendencia Montevideo, 2021).

3. MATERIAIS E MÉTODOS

A pesquisa foi realizada em duas etapas distintas, mas complementares: a) análise de conteúdo; b) entrevistas semiestruturadas.

a) Na análise de conteúdo, as unidades de investigação foram constituídas por todas as 36 páginas com informações sobre políticas públicas de sustentabilidade disponíveis no portal oficial da Intendencia de Montevideu (<https://montevideo.gub.uy/>) e as 69 páginas da Secretaria Estadual de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo (<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/>); e pelos perfis no Facebook dos órgãos (<http://www.facebook.com/ambientesp/> e <https://www.facebook.com/imambiente>).

Com base na metodologia já testada por Rothberg (2018; 2019), a amostra foi analisada por meio de vinte categorias divididas em seis eixos, construídas com base nas políticas públicas e a legislação de acesso à informação no Brasil (Brasil, 2011; 2012), comunicação do poder público (Darbishire, 2010; OAS, 2012) e objetivos globais de sustentabilidade ambiental (ONU, 2015; 2017).

As vinte categorias estão divididas em 6 eixos: 1. Antecedentes e diagnósticos, incluindo condições sociais, condições econômicas, cenário político, estágio de desenvolvimento científico e tecnológico e informações legais; 2. Propósitos, incluindo objetivos, metas, recursos e critérios de eficiência, ações, informações operacionais, parcerias e convênios para o acesso a benefícios; 3. Normas e padrões, incluindo prevenção de riscos, recursos de gestão; 4. Públicos e setores beneficiados, incluindo público-alvo e instrumento de relacionamentos; 5. Indicadores de impactos sociais, incluindo bem-estar, igualdade e satisfação do usuário; e 6. Indicadores de impactos econômicos, incluindo eficácia, efetividade e custo-efetividade.

Os valores atribuídos à presença ou ausência de informações em cada categoria constituíram indicadores da abrangência e da profundidade das informações disseminadas por meio dos portais analisados. Foram utilizadas planilhas eletrônicas para a tabulação dos resultados. A presença de informações referentes a cada categoria em uma página web foi assinalada com um ponto. A disponibilidade ideal de informações correspondentes a todas as categorias geraria, assim, um total de 20 pontos, atribuíveis a cada página web. O total efetivamente obtido por uma página web, quando comparado aos 20 pontos necessários para a caracterização ideal de conteúdo relacionado à sustentabilidade ambiental, gerou um número percentual, denominado Índice de Qualidade da Informação (IQI), que representou a

avaliação do desempenho da comunicação pública no contexto teórico-metodológico da pesquisa. A planilha de análise é apresentada como Apêndice neste relatório.

Contudo, apenas 10 categorias são caracterizadas neste artigo, em função de nossos objetivos. Elas são pertencentes aos eixos 3. Normas e padrões, incluindo prevenção de riscos, recursos de gestão; 4. Públicos e setores beneficiados, incluindo público-alvo e instrumento de relacionamentos; 5. Indicadores de impactos sociais, incluindo bem-estar, igualdade e satisfação do usuário; e 6. Indicadores de impactos econômicos, incluindo eficácia, efetividade e custo-efetividade.

b) As entrevistas foram realizadas de forma individual e em profundidade, com os profissionais de comunicação dos órgãos, incluindo coordenadores, em busca de identificar o reconhecimento de suas funções e a percepção sobre como seus trabalhos atendem aspectos normativos da literatura sobre direito à informação e se orientam pelo compromisso do Brasil e do Uruguai com os esforços de adaptação climática. Trata-se de entrevistas qualitativas semi-abertas, com questões semi-estruturadas, que visam identificar respostas pessoais a partir de uma análise subjetiva e interpretativa da fonte (DUARTE, 2011). Os roteiros de entrevista englobam perguntas sobre dados básicos e profissionais; reconhecimento das funções exercidas e sua relação com a transparência e eficiência da comunicação pública do órgão; compreensão da relevância dada à sustentabilidade ambiental e adaptação climática; compreensão das exigências do direito à informação.

Tabela 1 - Relação do perfil dos profissionais de comunicação dos órgãos entrevistados para a pesquisa

Número do entrevistado	Perfil	Data da entrevista
Entrevistado 1 (SIMA)	Formado em jornalismo. Experiência com comunicação na gestão pública.	11/02/2022
Entrevistado 2 (SIMA)	Formado em jornalismo. Experiência com redações.	11/02/2022
Entrevistado 3 (SIMA)	Formado em Comunicação e Multimeios. Experiência com audiovisual e comunicação digital.	17/02/2022
Entrevistado 4 (IM)	Formado em Comunicação. Experiência com gestão pública.	01/07/2022

4. DESENVOLVIMENTO

4.1. Análise de conteúdo

A Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SIMA) foi criada em 2019. Até então eram duas secretarias diferentes, que se conformavam em duas subsecretarias abaixo de uma mesma gestão: a) Infraestrutura, que reúne temáticas como recursos hídricos, saneamento, resíduos sólidos, energia e mineração; e b) Meio Ambiente, que une a coordenação do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais – SEAQUA (Secretaria de Infraestrutura e Ambiente, 2022).

Desenvolvimento Ambiental é um dos departamentos da Intendência de Montevideú, responsável por realizar a gestão ambiental em busca de desenvolvimento sustentável de Montevideú. O departamento é dividido entre a Divisão de Limpeza, Divisão de Saneamento, Gerência de Gestão Ambiental, Equipe de Educação Ambiental e Mantenimiento y Reparación Maquinaria Pesada (Intendencia Montevideo, 2021).

Os resultados das análises de conteúdo dos portais web dos órgãos foram relacionados com os resultados das entrevistas e com os autores reunidos na revisão de literatura deste trabalho. No capítulo seguinte pode ser encontrada uma conclusão geral do que foi percebido a partir dos resultados.

Em relação à Secretaria da Infraestrutura e Meio Ambiente de São Paulo, no total, 69 páginas web foram analisadas, das quais 17 são páginas de notícias sobre políticas públicas publicadas pela assessoria durante o mês de outubro de 2021, período selecionado por conveniência para a análise de dados do portal da secretaria em questão. Foram também analisadas as postagens do perfil da SIMA no Facebook durante o mês de outubro, identificando-se que, entre o total de 27 postagens realizadas, duas contiveram especificamente informações sobre políticas públicas de sustentabilidade e estavam relacionadas à página do portal que continha mais informações sobre a política.

Em relação à Intendência de Montevideú, foram analisadas 36 páginas web que trazem em seu conteúdo informações sobre políticas públicas de meio ambiente em Montevideú. Dessas, 30 fazem parte da seção de Ambiente do portal da Intendência e 6 são páginas de notícias publicadas pela assessoria durante o mês de março de 2022, período selecionado por conveniência para a análise de dados. Foram também analisadas 4 postagens do perfil do Departamento de Desenvolvimento Ambiental da Intendência no Facebook durante o mês de março, em que entre elas, três contiveram especificamente informações sobre políticas

públicas de sustentabilidade e estavam relacionadas à página do portal que continha mais informações, através de um link.

Destaca-se o Índice de Qualidade da Informação (IQI) médio obtido das instituições. A SIMA teve um resultado de 31,4%, apontando que as 69 páginas analisadas apresentam cerca de um terço do total de informações necessárias para a caracterização completa de uma política pública de sustentabilidade ambiental, conforme o contexto teórico-metodológico da pesquisa. Já o IQI médio obtido da Intendência de Montevideu foi de 27,91%, apontando que as 36 páginas analisadas, em média, possuem menos de um terço do total de informações necessárias.

Para melhor visualização, os resultados das categorias da SIMA foram agrupados em quatro faixas, a saber: a faixa A refere-se às categorias que foram encontradas entre 81,10% e 55% das páginas web da amostra selecionada; a faixa B, entre 46,30% e 30,40%; a faixa C, entre 26% e 21,70%; a faixa D em 5,70% e 0%.

Com relação às categorias da faixa A, percebemos maior incidência da categoria de informações sobre “prevenção de riscos” (60,80% das páginas web analisadas contêm informações desse tipo). Na faixa B, 46,30% das páginas analisadas contêm informações sobre o “público-alvo” beneficiado pelas políticas. Em seguida estão as categorias “instrumento de relacionamentos” (37,60%), “bem-estar” (31,80%). Na faixa C, encontram-se as categorias “recursos de gestão” (23,10%) e “eficácia” (21,70%). E na faixa D estão as categorias que apresentaram o menor percentual da análise: “efetividade” (com 5,70%), “igualdade” (2,80%), “custo-efetividade” (1,4%) e “satisfação do usuário” (0%).

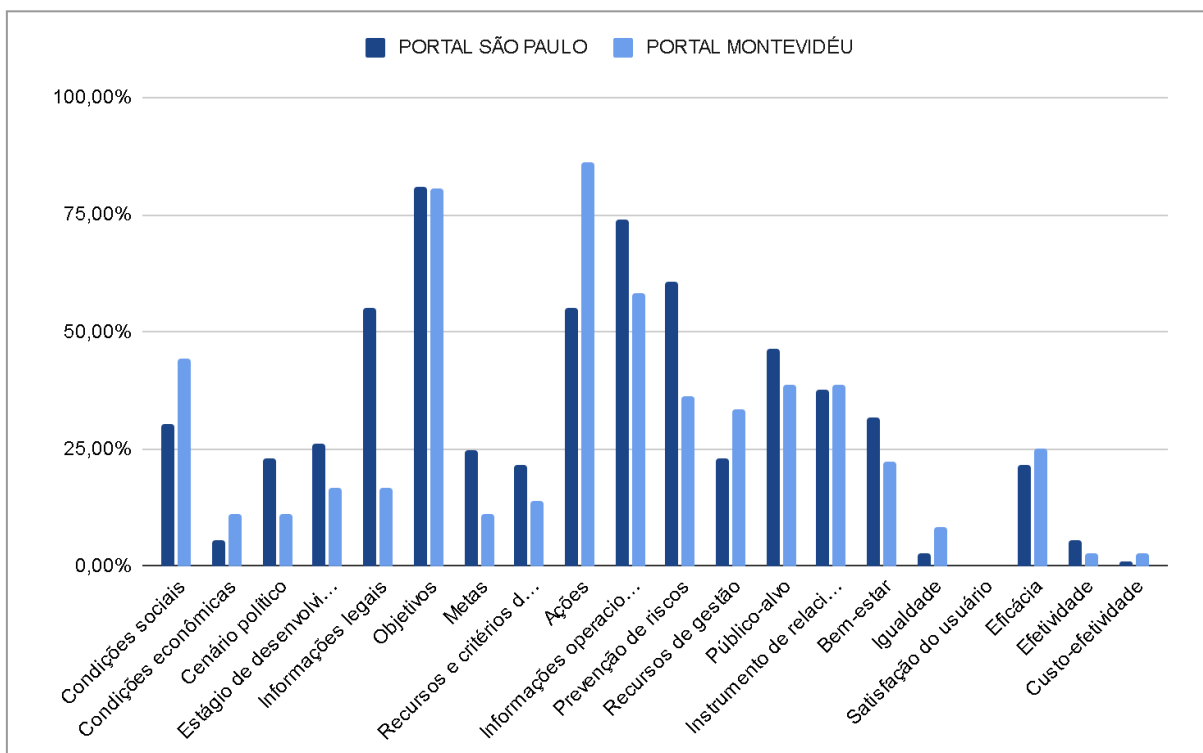
As categorias de análise de informação da Intendência também foram segmentadas em 4 faixas, a saber: a faixa A refere-se às categorias que foram encontradas entre 86,10% e 58,30% das páginas web da amostra selecionada; a faixa B, entre 44,40% e 33,30%; a faixa C, entre 25% e 8%; e a faixa D em 2,70% e 0%.

Na faixa A não houveram categorias classificadas. Na faixa B, encontramos: “público-alvo” (38,80% de presença nas páginas analisadas), “instrumentos de relacionamento” (38,80% de presença), “prevenção de riscos” (36,10%) e “recursos de gestão” (33,30%). Na faixa C, “eficácia” (25%), “bem-estar” (22,20%) e igualdade (8%). Por último, na categoria D, encontram-se as categorias “efetividade” (2,70%), “custo-efetividade” (2,70%) e “satisfação do usuário” (0%).

De acordo com análises realizadas, os IQI médios resultantes indicaram a oportunidade de aperfeiçoamento das informações fornecidas pelas instituições através das plataformas virtuais estudadas. Para que seja possível compreender as proporções de cada

categoria de análise de informação, e as diferenças entre os objetos de pesquisa, o Gráfico 3 apresenta a relação entre os resultados da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente de São Paulo e da Intendência de Montevidéu.

Gráfico 3. Relação entre percentuais observados de informações sobre políticas públicas de sustentabilidade, segundo categorias de análise, disponíveis nos portais web da Intendência de Montevidéu e da Secretaria da Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo



Fonte: elaboração da autora

Em Normas e Padrões (C), na categoria “prevenção de riscos”, foram classificadas informações sobre as medidas de prevenção de risco tomadas durante a execução de uma política pública de sustentabilidade ambiental. Estão presentes em 60,80% das páginas do portal SIMA, e em 36,10% das páginas do portal da Intendência, indicando grande diferença de transparência entre os governos para essa informação.

Informar os cidadãos sobre prevenção de riscos tem sido de grande relevância dos assessores de comunicação da SIMA, provavelmente para que possam elucidar à população o que foi pensado na formulação das políticas e talvez a boa aplicação do investimento público. O resultado do departamento de meio ambiente da Intendência indica que a população de Montevidéu poderia ser mais bem informada sobre se os riscos ambientais estão sendo controlados a partir da execução das políticas públicas.

Na categoria “recursos de gestão”, foram classificadas informações sobre recursos investidos em uma política: humanos, materiais e financeiros. No portal da SIMA, elas estavam presentes em 23,10% das páginas web analisadas e, no portal da Intendência, em 33,30%. Os dados sugerem que ambas as instituições não têm dado elevada atenção à divulgação de como estão sendo implementadas as políticas públicas, com um discreto melhor desempenho da Intendência de Montevideú.

Em geral, os resultados de Normas e Padrões, sugerem que as instituições têm dado valores diferentes para a divulgação dos critérios que foram estabelecidos em relação às políticas. Essas informações são fundamentais para que a população entenda a implementação das políticas, e o conteúdo disponibilizado ainda não seria suficiente para comunicar a população neste sentido.

Em Públicos e setores beneficiados, encontram-se categorias com informações sobre os critérios utilizados para decidir por que certos recursos devem ser alocados em benefício de um determinado grupo. Na categoria “público-alvo”, foram classificadas informações sobre quais grupos etários, setores empresariais, entidades, instituições ou outros são beneficiados pelas políticas analisadas. No portal SIMA, a informação foi encontrada em 46,30% das páginas; no portal da Intendência, em 38,80% das páginas. Para os dois, a categoria foi inserida na faixa B, o que indica que há uma menor preocupação do governo na delimitação dos públicos que podem ter acesso aos benefícios das políticas públicas.

Na décima quarta categoria, “instrumentos de relacionamento”, foram classificadas informações sobre procedimentos utilizados pelas instituições para conseguir identificar demandas públicas e sanar questionamentos, como reuniões, audiências, e-mails, chats, fóruns, consultas públicas virtuais, entre outras possibilidades. Ela foi encontrada em 37,60% das políticas no portal web SIMA e em 38,80% no portal da Intendência, sugerindo que as instituições não têm divulgado de forma ampla como tem se relacionado com os públicos e como têm identificado as demandas para que as políticas pudessem ser desenvolvidas de acordo com as angústias e necessidades da população. O resultado pode também indicar que ambas instituições não têm buscado esse relacionamento.

De acordo com Duarte (2012, p. 68), a compreensão das opiniões dos públicos pode ser obtida de muitas formas: “sondagens, monitoramento de mídia, grupos de discussão, consultas sistematizadas, conselhos institucionalizados, ouvidoria e outras formas participativas”. O autor aponta que o importante é que as instituições se esforcem para se adaptar aos seus públicos, e para isso faz-se necessário que os conheçam (DUARTE, 2012). A irregular disponibilidade de informações na categoria de Públicos e setores beneficiados

indica que as instituições podem não estar buscando de forma ampla conhecer as características, interesses e questionamentos de seus públicos.

Em Indicadores de impactos sociais, foram classificadas informações sobre os setores beneficiados por certas políticas, considerando a estratificação social da sociedade contemporânea. Na categoria “bem-estar” foram abrangidas informações sobre os benefícios esperados decorrentes da aplicação das políticas, em termos de conforto material e cuidados com necessidades básicas. Essas informações foram encontradas em 31,80% das páginas do portal SIMA e 22,20% das páginas do portal da Intendência, indicando que a divulgação daquilo que se espera alcançar com a implementação das políticas não tem sido priorizada em ambos os portais.

Informações referentes à décima sexta categoria, “igualdade”, foram pouco encontradas nos portais analisados. Ela trata de informações sobre o que as políticas públicas estão conseguindo alcançar em termos de justiça social e distribuição justa de benefícios. No portal SIMA, estão em apenas 2,80% das páginas analisadas e, no portal da Intendência, em apenas 8%, o que inseriu a categoria na faixa D (que abrange as categorias menos encontradas nos portais). Os resultados indicam que as instituições podem estar dificultando a análise comparativa dos cidadãos em relação às políticas públicas.

Não foram encontradas informações referentes à décima-sétima categoria, “satisfação do usuário”. Este dado sugere que as instituições não têm realizado muitos diálogos com os usuários das políticas, para buscar conhecer sua avaliação e obter subsídios para o aperfeiçoamento das ações. Outra possibilidade seria que os diálogos estão sendo realizados, mas não divulgados.

Em geral, Indicadores de impactos sociais não obteve resultados satisfatórios, apesar da categoria “bem-estar” estar mais à frente. As instituições não têm divulgado de forma ampla os benefícios das políticas públicas implementadas. Fica em aberto também se e em que medida as instituições estão buscando conhecer as opiniões dos usuários em relação às políticas. Como apontam Santos e Rover (2018), a busca por essa informação é importante para que os serviços prestados sejam melhorados, para que haja um fomento da discussão na sociedade e para que, de certa forma, os cidadãos consigam influenciar a agenda do poder público. Isso sugere que os cidadãos podem estar sendo impedidos de entender quais políticas trazem mais benefícios para eles e também de expor suas opiniões em relação a elas.

Quanto aos “Indicadores de impactos econômicos”, na categoria “eficácia”, foram classificadas informações sobre a correspondência do desenvolvimento de uma dada política, com seus objetivos e metas. Assim, a categoria abrange geralmente dados objetivos sobre os

cidadãos beneficiados. Observa-se que 21,70% das páginas web analisadas do portal SIMA apresentaram essa informação, desempenho próximo do portal da Intendência (25%). Os dados sugerem a baixa comunicação dos resultados quantitativos das políticas, prejudicando o entendimento palpável das políticas e o alcance da democracia digital.

Já a categoria “efetividade” reúne informações sobre as mudanças e impactos reais que ocorreram após a implementação de uma política, em relação às condições anteriores à política. Essas informações foram encontradas em apenas 5,70% das páginas sobre políticas públicas do portal SIMA, e em 2,70% do portal da Intendência, sugerindo a insuficiência de dados fundamentais para que os cidadãos de ambas as regiões façam avaliações e cheguem a conclusões sobre as políticas implementadas.

A categoria de análise “custo-efetividade” contempla informações sobre os motivos pelos quais foi escolhida uma política pública, entre outras possibilidades de políticas. No portal SIMA, essa informação foi encontrada em apenas 1% das páginas e, no portal da Intendência, em 2,70%. Os cidadãos podem estar sendo privados de saber quais eram as outras possíveis alternativas para as políticas.

Murillo (2015) afirma que uma análise de dados de portais web é capaz de mostrar o quão transparente é uma instituição, por já existir um amplo uso da internet no mundo e porque a transparência é regulada na maioria das democracias (MURILLO, 2015).

Em uma visão geral, os resultados sobre efetividade e custo efetividade apontam para a falta de transparência das instituições com relação a como foi feita a escolha das políticas e em como elas estão se saindo em sua aplicação. Foram as categorias menos encontradas nos portais, sugerindo o quanto essa informação é negligenciada na comunicação das instituições, provavelmente porque podem gerar controvérsias e contestações.

Um dos possíveis motivos seria a preocupação com a pressão e os questionamentos que poderiam surgir sobre os resultados e os objetivos não atingidos de uma dada política pública. Com uma abordagem superficial, os governos conseguem passar a ideia de que tudo está sendo realizado, mas sem inserir registros sobre a eficácia das políticas.

Foi possível perceber que o comportamento dos portais apresenta desempenho similar em alguns aspectos, apesar de o portal da SIMA ter apresentado uma maior presença de informações para na maior parte das categorias de análise. A SIMA obteve 31,4% das páginas analisadas com informações necessárias para a caracterização de uma política pública, enquanto o Departamento de desenvolvimento Ambiental de Montevideu obteve o resultado de 27,91%, ou seja, as páginas analisadas possuem pouco menos de um terço das informações necessárias para a caracterização completa de uma política.

Apesar das semelhanças entre os resultados das categorias, foi possível verificar uma categoria em que os portais se diferenciam muito: “prevenção de riscos” em que a SIMA obteve o resultado de 60,80% e o Departamento de 36,10%.

Além disso, foi feita a análise das páginas do Facebook da SIMA e do Departamento de Desenvolvimento Ambiental, conforme projeto de pesquisa aprovado pela Fapesp. Foram analisadas as postagens do perfil da SIMA no Facebook durante o mês de outubro de 2021, identificando-se que, entre o total de 27 postagens realizadas no período, apenas duas contiveram especificamente informações sobre políticas públicas de sustentabilidade ambiental e links direcionados às páginas do portal com mais informações, atendendo o critério determinado pelo projeto de pesquisa para inclusão no corpus. Entre as categorias de informação selecionadas para esse artigo, foram encontradas na postagem 1: “prevenção de riscos”; “recursos de gestão”; “bem-estar”; “satisfação do usuário”. A categoria encontrada na postagem 2 foi “instrumentos de relacionamentos”.

O restante das postagens da página da SIMA são divulgações de eventos, transmissões de reuniões e coletivas de imprensa, consultas públicas, bate-papos, seminários, guias, perigos ambientais de uma nova estação, doações, inscrições para processos e concursos e também de dias comemorativos, como o dia do educador ambiental.

Foram também analisadas as postagens do perfil do Departamento de Desenvolvimento Ambiental da Intendência no Facebook realizadas durante o mês de março de 2022. Entre as quatro postagens realizadas no período, duas contiveram especificamente informações sobre políticas públicas de sustentabilidade das categorias selecionadas nesse artigo e continham o link direcionando ao portal, atendendo o critério determinado pelo projeto de pesquisa para inclusão no corpus. A postagem 1 e 3, foram identificadas informações relacionadas à categoria “prevenções de risco”.

O restante das postagens da página do Departamento de Desenvolvimento Ambiental é de divulgação de eventos. Além das 4 postagens identificadas, foi possível observar que são feitas reportagens da página no Facebook da própria Intendência de Montevideú, que não foram consideradas na análise. Verificou-se em geral que as páginas de Facebook de ambos os órgãos apresentam escassas informações sobre políticas públicas de sustentabilidade ambiental. Contudo, apesar da página da SIMA ter uma periodicidade maior de postagens, é a página do Departamento de Montevideú que obteve um resultado maior.

Os resultados mostram que a divulgação online pelos governos analisados de Montevideú e São Paulo de informações sobre políticas públicas de meio ambiente oferece espaços de aperfeiçoamento.

As categorias “instrumentos de relacionamento” e “público-alvo” se relacionam com o contexto descrito por Duarte (2012), em que ele aponta para a importância dos instrumentos de diálogo, de forma que o governo possa valorizar o interesse público. As categorias foram encontradas em pouco mais de um terço das páginas dos dois portais analisados, indicando que as instituições podem não estar centrando sua comunicação nos cidadãos.

As informações sobre os indicadores de impactos sociais e econômicos foram as menos encontradas nos portais. Uma possível razão para a não divulgação significativa dessas informações seria a de que elas podem estar relacionadas a áreas do governo que são ineficientes. Murillo (2015) constatou em uma análise de portais governamentais de 16 nações da América Latina que não há adequada divulgação de dados quando eles estão relacionados a áreas dos governos sobre as quais pesam suspeitas de ineficiência ou denúncias de corrupção.

Informações sobre ‘satisfação do usuário’, ‘custo-efetividade’, ‘efetividade’, ‘igualdade’ e ‘condições econômicas’ foram as menos encontradas nas páginas analisadas dos dois portais. Estes resultados sugerem que cidadãos das duas regiões podem ter dificuldade de acompanhar o alcance de metas e benefícios. Também podem estar sendo impedidos de entender os antecedentes econômicos e as razões pelas quais as políticas foram selecionadas, já que as razões de sua escolha pelos governos não foram elucidadas. Por fim, os órgãos não mostraram preocupação em divulgar as opiniões dos cidadãos em relação às políticas, ou mesmo preocupação em dialogar com os cidadãos, para que possam saber suas avaliações e assim aperfeiçoar as suas ações.

Os resultados sugerem que a divulgação online pelos governos analisados de Montevideu e São Paulo de informações sobre políticas públicas de meio ambiente oferece espaços de aperfeiçoamento.

4.2 Entrevistas semiestruturadas

Com as entrevistas realizadas, foi possível perceber que há uma grande sobrecarga em ambos os departamentos de comunicação. Em uma análise comparativa, podemos apontar que existe uma maior pressão com relação aos profissionais de comunicação do departamento de desenvolvimento ambiental da IM, pelas elevadas demandas dos gestores públicos, que acabam fazendo com que a equipe tenha que deixar algumas tarefas previamente definidas de lado: “A comunicação que nós definimos no dia a dia é um pouco a partir da demanda, ou seja, daquilo que a direção e a intendentia querem comunicar” (Entrevistado 4). “Trabalhamos com exigências que são instantâneas. E às vezes isso obriga a que tenhamos de pôr de lado

outras tarefas que temos" (Entrevistado 4). Isso faz com que a equipe às vezes se sinta um pouco pressionada [...] e isso gera algumas distorções" (Entrevistado 4).

De acordo com López (2012), em muitos setores de governo os departamentos de comunicação acabam respondendo apenas às demandas da direção. Isso faz com que seja projetada sempre a imagem do governante em toda a comunicação da instituição. Brandão (2012) também sugere que usualmente as assessorias de comunicação não têm o foco nos cidadãos, mas sim no atendimento às necessidades do órgão. Algumas equipes de comunicação mais atuais têm voltado seus trabalhos para a mídia, de forma que possam alcançar os cidadãos. Mesmo assim, o foco continua sendo fazer com que as temáticas de interesse do órgão possam ser de conhecimento geral da população. "Parte do pressuposto de que o público deve conhecer aquilo que é de interesse do órgão e que o instrumento ideal para esta finalidade é a mídia" (BRANDÃO, 2012, p. 13).

Já na SIMA, os comunicadores demonstraram um maior consenso entre as demandas dos gestores públicos e a comunicação da secretaria: "O secretário tem total noção de prazos e demandas. Vez ou outra tem uma urgência, mas ele escuta" (*Entrevistado 1*). "Eu acho que hoje em dia está cada vez mais próximo esse entendimento da gestão com a comunicação. A partir do momento que você tem uma política pública, você quer divulgá-la. Então tem que ser muito em consonância" (Entrevistado 3).

A alta sobrecarga da comunicação da SIMA, contudo, chega a partir da quantidade de contratemplos que aparecem diariamente relacionados ao meio ambiente: "Do ponto de vista de comunicação, se chove, eu tenho um problema, se não chove eu também tenho um problema" (Entrevistado 1); "A gente é mais procurado do que nós passamos informação ativamente para a população. Porque a gente recebe muita demanda. Acaba demandando muito do nosso tempo" (Entrevistado 2). Assim, a equipe acaba mantendo uma transparência majoritariamente passiva, em que os temas e as informações divulgadas são definidas pelas demandas de São Paulo e não previamente a partir de uma estratégia para divulgar as informações sobre as políticas públicas.

A situação também ocorre com a equipe de comunicação da IM, que deixa de lado a estratégia geral de comunicação previamente definida, não só para atender as demandas dos gestores públicos, como apontado acima, mas também para diariamente divulgar informações sobre os acontecimentos de Montevídeu: "Por exemplo, há informações que são relevantes para a população quando há trânsito numa rua porque um esgoto tem de ser reparado. Isto significa que temos de comunicar, em conjunto com a equipe de Mobilidade e Trânsito, o público" (*Entrevistado 4*).

Autores apontam que essas demandas acarretam em um grande trabalho para as assessorias, que processam muitos pedidos de informação. É por esse motivo que Darbshire (2010) indica a transparência ativa como solução para que os fluxos de comunicação dos governos sejam mais fluidos. A autora enfatiza que as informações não devem ser mantidas pelo setor público para serem divulgadas cada vez que há uma solicitação, mas sim já deveriam estar disponibilizadas previamente para que qualquer pessoa possa ter acesso (DARBISHIRE, 2010).

Com relação ao acesso à informação, foi possível identificar diferentes avaliações com relação aos portais web dos órgãos, de acordo com as entrevistas feitas. Foi apontado que o portal da IM ainda não está em um nível adequado para a população, já que há informação não se mostra acessível, exigindo que a Intendência repense o portal: “Estamos a passar por um processo de adaptação e reformulação do site para melhorar a usabilidade. Porque há muita informação e, por vezes, as pessoas não sabem como chegar a certos tipos de procedimentos ou serviços” (*Entrevistado 4*).

Quanto ao portal da SIMA, os profissionais de comunicação entrevistados parecem estar mais satisfeitos com o trabalho realizado: “Eu acho que o nosso portal é razoável. Porque a gente priorizou o que as pessoas mais procuram, fiscalização e denúncia. A gente deixou disponível tanto os serviços quanto os programas. A agenda do secretário e o que tem saído na imprensa a gente coloca aqui a título de clipping” (*Entrevistado 1*). “O nosso portal, eu acredito que seja um dos mais completos. Tem notícias, tem informações de cada parque, relacionadas a cada coordenadoria, você pode tirar dúvidas. Por conta da relevância que tem a secretaria, a gente precisa ter muitas informações relacionadas com legislação. A gente acopla também assuntos relacionados à mineração, energias renováveis, energia elétrica, enfim, meio ambiente, infraestrutura, tudo isso”.

Em geral, notou-se certa similaridade entre os departamentos de comunicação. O primeiro ponto em comum é que devido ao grande número de acontecimentos diários em São Paulo e Montevidéu, os profissionais de comunicação das equipes acabam realizando divulgações sem grandes planejamentos. Assim, as divulgações são estruturadas de forma rápida, somente para cobrir os acontecimentos. Dessa forma, podemos apontar que a comunicação não estaria sendo pensada de forma proativa, para que as informações importantes das ações dos órgãos estejam constantemente disponíveis nos portais, com fácil acesso da população. Isso poderia estar afetando a participação da população e o acesso à serviços públicos. Darbshire (2010) afirma que a falta de divulgação de informações sobre políticas públicas pode prejudicar o acesso a serviços públicos (DARBISHIRE, 2010).

Também foi possível perceber, em ambas as equipes, a limitada comunicação que é realizada em função da dificuldade de os profissionais acompanharem as ações dos órgãos, o que os leva geralmente a realizar a divulgação de conteúdos específicos que são demandados pelos gestores públicos, e não desenvolver estratégias para a divulgação de informações sobre as políticas públicas.

Foi possível notar o enfoque das equipes de comunicação estudadas nos veículos midiáticos ou nas demandas dos governantes, principalmente por parte da equipe de comunicação da Intendência de Montevideú. Segundo Brandão, isso acontece para que seja possível dar visibilidade à organização pública ou defendê-la (BRANDÃO, 2012).

A falta de priorização da população e a dificuldade no acesso à informação pode estar afetando as tomadas de decisão dos cidadãos de São Paulo e Montevideú. Jacobi, Cibim e Leão (2015) explicam que o acesso à informação depende de ação política, já que é um elemento de influência sobre a confiança da população e a credibilidade de um governo. Os autores apontam que a busca pela sustentabilidade ambiental exige uma cultura de transparência, que vise o acesso da população à informação sobre meio ambiente e assim, sua cooperação com o poder público para alcançar soluções.

5. CONCLUSÃO

A pesquisa observou que os portais web da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente e da Intendência de Montevideu apresentam atividades contínuas de disponibilização de conteúdos. Contudo, a partir da metodologia utilizada, a pesquisa indicou a existência de oportunidades de aperfeiçoamento na oferta de informações sobre políticas públicas de sustentabilidade, principalmente nas categorias: ‘satisfação do usuário’, ‘custo-efetividade’, ‘efetividade’ e ‘igualdade’, que apresentaram os menores indicadores de desempenho entre as duas instituições.

A SIMA e a Intendência de Montevideu, objetos desta pesquisa, são responsáveis por diversas ações e atividades que envolvem sustentabilidade, meio ambiente em geral, gestão e fiscalização ambiental. Estas atribuições demonstram a importância que tais órgãos representam, não só para São Paulo e Montevideu, mas para seus países. Sendo assim, seus websites são de extrema relevância como ferramenta de comunicação para fornecimento de informações sobre todas suas atividades.

A iniciativa de disponibilizar informações em quantidade e qualidade suficientes permite que a sociedade se mantenha mais atualizada sobre os diversos acontecimentos em âmbito público, que muitas vezes não são veiculados de maneira clara.

Embora São Paulo e Montevideu sejam regiões com leis nacionais de acesso à informação pública, as instituições analisadas mostraram conter patamares de transparência que podem ser ampliados. A escassez de abordagens mais aprofundadas nos portais permite questionar se as informações disponíveis são suficientes para comunicar à população de São Paulo e Montevideu sobre as políticas públicas da área e para contribuir com o atendimento do direito à informação pública.

Foi possível perceber um enfoque das equipes de comunicação em transmitir uma boa imagem das instituições e dos gestores públicos. Além disso, notou-se a escassez de estratégias para manter ativamente informações de forma completa nos websites e outros canais das instituições. López (2012) afirma que a comunicação pública não terá condições de se desenvolver e melhorar a relação e a articulação entre as pessoas, enquanto ela objetiva apenas a visibilidade das instituições, emitindo mensagens sem propósitos.

A primeira sugestão é o aprofundamento das informações dispostas nos portais, principalmente das categorias com menores resultados. Para isso, seria desejável a busca, que está longe de ser simples, pelas equipes de comunicação sobre os assuntos que se relacionam às categorias, para que haja um aprofundamento do maior número de informações possível

nos portais. A segunda sugestão seria a priorização dos planejamentos estratégicos das equipes de comunicação, para que a divulgação de informações seja majoritariamente feita de forma proativa, e não seja dependente de solicitações, demandas de governantes e da imprensa, ou acontecimentos relacionados ao meio ambiente nas regiões. A terceira sugestão seria o aumento das publicações nas redes sociais das instituições, que tragam informações sobre políticas públicas e que disponibilizem o acesso direto para a página do portal que contenha as informações mais detalhadas sobre as políticas. Dessa forma, os governos continuarão em desenvolvimento, fortalecendo a comunicação pública e conseqüentemente, a cidadania e a democracia.

Limites metodológicos podem ser apontados. Um deles foi a diferença entre São Paulo e Montevideú, do ponto de vista geográfico, populacional e até administrativo, visto que Montevideú é um governo subnacional, ou departamento do Uruguai. Isso acarreta no fato de que Montevideú não seja administrado nos mesmos moldes de São Paulo, Estado mais populoso do Brasil.

A delimitação de um período de 1 mês para a análise de cada um dos portais também fez com que a pesquisa fosse limitada. Da mesma forma, as diferenças de período para a análise de cada portal influenciaram os resultados obtidos. Nas entrevistas realizadas, houve maior dificuldade no contato com profissionais de comunicação da Intendência de Montevideú e no número de entrevistas. Isso acabou por gerar menos profundidade nas conclusões, em comparação com as reflexões sobre as extensas entrevistas com os profissionais do Governo de São Paulo.

Contudo, é possível concluir que a pesquisa conseguiu trazer novas informações às linhas teóricas que foram abordadas. Além disso, o estudo trouxe diversos aprendizados pessoais e profissionais, como o aumento do conhecimento com relação à comunicação pública, a sustentabilidade ambiental e o direito à informação; como o aumento da conscientização política; e também a possibilidade de análise e compartilhamento de informações de extremo valor para todo o país.

Pesquisas futuras podem se desenvolver sobre: (a) identificação das diferenças culturais específicas que causam o escopo e o foco das iniciativas de transparência dos países, (b) motivação dos governantes para implementar iniciativas de transparência de forma diferenciada de acordo com o contexto cultural de cada país, (c) diferenças culturais e administrativas entre países da América Latina e de outros continentes.

6. BIBLIOGRAFIA

BRANDÃO, E. P; Conceito de comunicação pública. In: Duarte, J. (org.). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012. cap. 1.

BRASIL. Decreto no 7.724, de 16 de maio de 2012. **Regulamenta a Lei, n. 12.527**. Brasília, DF: 2012.

BRASIL. Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Lei de Acesso a Informações**. Brasília, DF: 2011.

Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO). **Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAeL)**. Montevideo, 2017. Disponível em: <<https://www.cainfo.org.uy/itael/itael-2017/>>. Acesso em: 05 out. 2021.

Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO). **Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAeL)**. Montevideo, 2021. Disponível em: <<https://www.cainfo.org.uy/itael/itael2021/#:~:text=Para%20esta%20edici%C3%B3n%202020%2D2021,Nivel%20Medio%20Alto%20a%20Medio.>>>. Acesso em: 05 out. 2021.

CEPAL, N. U. **Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe**. 2018.

DAMATTA, R. **Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo federal brasileiro**. Brasília, Controladoria-Geral da União, 2011.

DARBISHIRE, H. Proactive transparency: the future of the right to information? Washington, DC: World Bank Institute, 2010.

DUARTE, J. Entrevista em profundidade. In: BARROS, A.; DUARTE, J. (orgs.) **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 62-83.

DUARTE, J. Instrumentos de comunicação pública. In: _____. (org.). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012. cap. 4.

ENACE URUGUAY. **Estrategia Nacional de Acción para el Empoderamiento Climático**. Uruguay, 2021.

FUMEGA, S.; SCROLLINI, S.; LANZA, E. **Venciendo la Cultura del Secreto – Obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información**

pública en siete países de América Latina. Cainfo – Open Society Foundation, Uruguay, 2011.

GRATTAROLA, F; DONOSO, D. Data-sharing en Uruguay, la visión de los colectores y usuarios de datos. **Boletín de la Sociedad Zoológica del Uruguay**, v. 28, n. 1, p. 1-14, 2019.

GRUPO DE TRABAJO DERECHOS HUMANOS Y AMBIENTE. **Informe Final: Derechos de Acceso a la Información a la Participación Pública y a la Justicia en Asuntos Ambientales.** Montevideo, Uruguay: 2020.

INTENDENCIA MONTEVIDEO. **Desarrollo Ambiental.** Disponível em: <<https://montevideo.gub.uy/institucional/dependencias/desarrollo-ambiental>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

JACOBI, P. R.; SULAMAIN, S. N. Governança ambiental urbana em face das mudanças climáticas. **Revista USP**, v. 109, p. 133-142, 2016.

JACOBI, P. R.; CIBIM, J.; LEÃO, R. S. Crise hídrica na Macrometrópole Paulista e respostas da sociedade civil. **Estudos Avançados**, v. 29, n. 84, p. 27-42, 2015.

KAPLÚN, Gabriel. Políticas de comunicación: cambios y resistencias. **Fronteiras-estudos midiáticos**, v. 9, n. 1, p. 5-11, 2007.

LÓPEZ, J. Proposta geral de comunicação pública. In: Duarte, J. (org.). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público.** São Paulo: Atlas, 2012. cap. 16.

MURILLO, M. J. Evaluating the role of online data availability: The case of economic and institutional transparency in sixteen Latin American nations. **International Political Science Review**, v. 36, n. 1, p. 42-59, 2015.

OAS – ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Model inter-American law on access to public information and its implementation guidelines.** Washington, DC: Organization of American States, 2012.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Framework Convention on Climate Change: Paris Agreement.** Paris: ONU, 2015.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Framework Convention on Climate Change: Report of the Conference of the Parties.** Paris: ONU, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso: 25 ago. 2022.

PNUD URUGUAY - PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **Percepción Social del Cambio Climático en Uruguay**. Uruguay: 2021.

ROTHBERG, D. Acesso à informação, política digital e sustentabilidade ambiental no Brasil. **Revista Famecos**, v. 25, n. 3, p. ID28376-ID28376, 2018.

ROTHBERG, D. Transparência ativa em organizações governamentais de sustentabilidade ambiental. **Organicom**, v. 16, n. 31, p. 56-68, 2019.

ROTHBERG, D. Democracia digital e leis de acesso a informações: avanços e insuficiências em países latino-americanos. In: DOMINGUES, J.; MORAES FILHO, I. (orgs.) Sobre a mídia que queremos: comunicação pública, direitos humanos e democracia. Olinda: Centro de Cultura Luiz Freire, 2016. p. 117-135. **Sobre a mídia que queremos: comunicação pública, direitos humanos e democracia**. Olinda: Centro de Cultura Luiz Freire, 2016. p. 117-135.

ROTHBERG, D.; LIBERATO, F. P. Comunicação pública, transparência e políticas públicas: avaliação de informações em portais brasileiros de governo. **Revista Internacional de Relaciones Publicas**, v. 3, n. 6, p. 69-96, 2013.

SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Direito à informação e à participação: uma avaliação das ferramentas dispostas nos portais de governo estaduais. **Informação&Sociedade: Estudos**, v. 28, n. 1, 2018.

SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E AMBIENTE. São Paulo, 2022. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/>>. Acesso em: 17 may. 2022.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2020**. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>>. Acesso em: 25 set. 2021.

UNITED NATIONS. **The Aarhus Convention: an implementation guide**. New York: 2000.

UNITED NATIONS. **E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development**. New York, 2020. Disponível em: <[https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf)>. Acesso em: 03 out. 2021.

UNITED NATIONS. **E-Government Survey 2020. Gearing E-government to support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies**. New York, 2018. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2022.

URUGUAY. Montevidéo. Decreto n° 484, de 19 de octubre de 2009. **Derecho de Acceso a la información pública. Transparencia Activa.** Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/484-2009/2>>. Acceso em: 30 nov. 2023.

URUGUAY. Montevidéo. Decreto n° 232, de 02 de agosto de 2010. **Reglamentación de la ley sobre el derecho de acceso a la información pública.** Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/232-2010>>. Acceso em: 02 out. 2021.

URUGUAY. Ley no 17.283, de 28 de noviembre de 2000. **Ley de Protección del Medio Ambiente.** Diario Oficial de la Republica oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay. Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17283-2000>>. Acceso em: 29 jul. 2022.

URUGUAY. Ley no 18.381, de 17 de octubre de 2008. **Ley sobre el Derecho de Acceso a la Informacion Publica.** Diario Oficial de la Republica oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay. Disponible em: <[https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008#:~:text=\(Objeto\).,Ejecutivo%20y%20los%20Gobiernos%20Departamentales](https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008#:~:text=(Objeto).,Ejecutivo%20y%20los%20Gobiernos%20Departamentales)>. Acceso em: 29 jul. 2022.