

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES PÚBLICAS, PROPAGANDA E TURISMO

JULIANE DUARTE CAMARA

**Comunicação Pública e Governança: o caminho em busca da
legitimidade das instituições públicas na contemporaneidade.**

***Estudo de caso da comunicação institucional da
Universidade de São Paulo***

SÃO PAULO

2015

JULIANE DUARTE CAMARA

Comunicação Pública e Governança: o caminho em busca da legitimidade das instituições públicas na contemporaneidade.

***Estudo de caso da comunicação institucional da
Universidade de São Paulo***

Monografia apresentada ao Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Graduação em Comunicação Social com habilitação em Relações Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Margarida Maria Krohling Kunsch

São Paulo
2015

Nome: CAMARA, Juliane Duarte.

Título: Comunicação Pública e Governança: o caminho em busca da legitimidade das instituições públicas na contemporaneidade.

Estudo de caso da comunicação institucional da Universidade de São Paulo

Monografia apresentada ao Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Graduação em Comunicação Social com habilitação em Relações Públicas.

Aprovada em:

Banca Examinadora:

Professor: Prof. Dr. Jackson Cioni Bittencourt

Instituição: Instituto de Ciências Biomédicas da Universidade de São Paulo

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professor: Prof. Dr. Eugênio Bucci

Instituição: Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professor: Profa. Dra. Margarida Maria Krohling Kunsch

Instituição: Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo

Julgamento: _____

Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família:
ao meu pai e à minha mãe pelos muitos desafios
vencidos para chegarmos até aqui;
ao meu irmão, pelos caminhos indicados;
ao meu noivo, por trilhar ao meu lado.
O amor, carinho, altruísmo e orações vindos de
vocês dão sentido a essa jornada.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Marta e Edison, por me ensinarem com amor o valor da educação, a importância de vencer obstáculos e prosperar nossos sonhos.

Ao meu irmão, Danilo, pelo exemplo de determinação, de galgar voos altos, pelos incentivos na vida e pelo significado da Universidade.

Ao meu noivo, Julio, pelo ombro seguro e reconfortante, pelo companheirismo, por acreditar e apoiar incondicionalmente meus sonhos.

À minha irmã-ecana, Flávia, pela amizade, cumplicidade e pelos muitos momentos compartilhados que deram sentido aos quatro anos mais almejados de minha vida; e aos meus queridos amigos, Andressa e Márcio, por terem transformado essa reta final em “Harmonia” e pela inexplicável empatia compartilhada por nós.

Às minhas queridas amigas-irmãs desde a época do colégio, Gábi, Nath, Kath, Elô, Mandy e Babi pelo significado de amizade e união.

Aos meus amigos jornalistas “Unespianos” (Turma 2009) e amigas da “Maloca” pela história escrita e pelo apoio na difícil decisão de deixar a faculdade de jornalismo, sem jamais tecerem uma crítica negativa; pelo contrário.

À minha orientadora, Profa. Margarida Kunsch, que me inspirou a seguir a carreira de Relações Públicas e me recebeu de braços abertos para a orientação deste trabalho, me orientando com dedicação e envolvimento.

À professora Mariângela Haswani pelas muitas conversas sobre Comunicação Pública.

Aos professores Rui Curi e Jackson C. Bittencourt e aos Assistentes Acadêmico, Takeshi e Fábio, pela oportunidade de me entusiasmar pela área de Comunicação Pública.

Aos meus colegas do ICB-USP, Val, Fabi, Edna, Flávia, Marília, Leo, Cris, Di, Marcos e Amanda pela compreensão e apoio nas épocas difíceis da graduação, desde o vestibular até a finalização deste trabalho.

Todos vocês estão nessa trajetória, sem vocês este caminho não seria possível. Meus sinceros: Obrigada!

RESUMO

As instituições públicas vêm sofrendo processo de deslegitimação social, isso é percebido pelas sucessivas crises envolvendo representantes governamentais e pelas pesquisas que auferem o nível de confiança da sociedade no setor público – parece ser uma tendência global. A sociedade mudou: novas formas de organização social ou sua amplificação possibilitada pelas Tecnologias de Comunicação e Informação (TIC) apresentam uma sociedade dinâmica e consciente de seus direitos, que tem o poder de legitimar, ou não, as instituições que a representa. Essa sociedade não quer ser mera espectadora da realidade, quer fazer, quer participar, quer transformar. Dentro desse cenário, este estudo apresenta a comunicação como o caminho de transição de modelos burocráticos de gestão para a implantação de modelos de governança, prática contemporânea da administração pública baseada na confiança, transparência, prestação de contas e participação social.

Neste trabalho, situamos a comunicação e a governança em uma relação simbiótica em busca da retomada da legitimidade das instituições públicas. Para tanto, foram abordados estudos do campo da administração pública e delineadas as intersecções com o campo da comunicação pública, abarcando conceitos de comunicação integrada, comunicação institucional e relações públicas governamentais. Por último, com o objetivo de avaliar o estágio da Universidade de São Paulo (USP) com relação a práticas de comunicação voltadas à governança, a comunicação institucional da USP foi analisada por meio dos fluxos comunicativos (Kunsch, 2003) associados aos modelos de Grunig e Hunt (1984) e do modelo de participação crescente (López, 2004; 2011).

Palavras-chave: Comunicação Pública. Governança. Relações Públicas. Transparência. Contemporaneidade. Participação Social. Prestação de contas. Universidade de São Paulo.

ABSTRACT

Public institutions have suffered process of social delegitimation and this is evidenced by the successive crises involving government representatives and by the researches that earn the confidence level of the society towards the public sector – it appears to be a global trend. The society has changed: new forms of social organization or its amplification enabled by Information and Communication Technologies (ICT) presents a dynamic society and aware of their rights, which has the power to legitimize or not the institutions that represents it. The society does not want to be a spectator of reality, wants to do, wants to participate and wants to turn. In this scenario, this study presents communication as the way of transition from bureaucratic management models for the implementation of governance models, contemporary practice of public administration based on trust, transparency, accountability and social participation.

In this work, we situate communication and governance in a symbiotic relationship in the pursuit of the resumption of the institutions legitimacy.

Therefore, the intersections with the field of public communication in the field of public administration and outlined studies were discussed, covering concepts of integrated communication, corporate communication and government public relations.

Finally, in order to assess University of São Paulo (USP) stage regarding communication practices aimed at governance, USP corporate communication it was analyzed by means of communicative flows (Kunsch, 2003) associated with models of Grunig and Hunt (1984) and the growing participation model (López, 2004; 2011).

Keywords: Public Communication. Governance. Public relations. Transparency. Contemporaneity. Social participation. Accountability. University of Sao Paulo.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Modelo de participação crescente

Figura 2. A USP em números 2015

Figura 3. Organograma - Superintendência de Comunicação Social

Figura 4. Mídias USP - Superintendência de Comunicação Social

Figura 5. Página inicial - portal da transparência USP

Figura 6. Página inicial - sala de imprensa USP

Figura 7. Página inicial - portal da Universidade de São Paulo

Figura 8. Página inicial - portal da Universidade de São Paulo - área institucional

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Análise do portal da transparência da USP

Quadro 2. Análise da sala de imprensa da USP

Quadro 3. Análise dos espaços interativos do Portal da USP

Quadro 4. Consolidação de dados

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. A CONTEMPORANEIDADE E A AMPLIFICAÇÃO DA SOCIEDADE EM REDE: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS	13
2.1 Tecnologias da Informação e Comunicação: catalizadoras e amplificadoras da Contemporaneidade	15
3. PANORAMA DAS PRÁTICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA MODERNIDADE À CONTEMPORANEIDADE E AS INTERSECÇÕES COM O CAMPO DA COMUNICAÇÃO	19
4. COMUNICAÇÃO PÚBLICA – REVISÃO DE CONCEITOS E DIRECIONAMENTO PARA A GOVERNANÇA	24
4.1 A esfera pública Habermasiana e sua reconceituação.....	24
4.2 A comunicação pública e a contemporaneidade	26
4.3 As relações públicas e a comunicação institucional no contexto da comunicação pública.....	32
5. ESTUDO DE CASO: ANÁLISE DA COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO.....	37
5.1 Metodologia	37
5.2 Os fluxos comunicativos associados aos modelos de Grunig e Hunt	38
5.2.1 Fluxos descendente ou vertical/ Agência de imprensa e informação pública	38
5.2.2 Fluxos ascendentes / Assimétrico de duas mãos	38
5.2.3 Fluxo horizontal ou lateral / Assimétrico de duas mãos	39
5.2.4 Fluxos transversal e circular / Simétrico de duas mãos	39
5.3 A comunicação da Universidade de São Paulo.....	40
5.4 Análise dos canais de comunicação institucional da Universidade de São Paulo	45
5.4.1 Portal da transparência	46
5.4.2 Sala de imprensa	50
5.4.3 Portal da Universidade de São Paulo	56
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
REFERÊNCIAS	62
ANEXOS	65

1. INTRODUÇÃO

Somos espectadores e protagonistas do mundo em sua efervescente dinamicidade: a globalização, a internet e a cultural forma de nos relacionarmos em redes, concomitantemente simplificam e tornam o mundo mais complexo. Importa-nos perceber que estamos sempre em transformação e isso denota o surgimento de novos valores na sociedade, enquanto outros perdem sentido.

Nesse contexto dinâmico, as organizações têm o desafio de compreender as mudanças culturais, sociais e econômicas para então se reinventarem e continuar atuantes. Neste trabalho, nosso olhar especial é para as instituições públicas, que historicamente exercem papel central para a criação, manutenção e ampliação de políticas e serviços de interesse público. Apesar de sua relevância, as instituições públicas vêm perdendo espaço na sociedade - constantes escândalos envolvendo agentes públicos, parlamentares e dirigentes governamentais parecem corroborar esse movimento.

Nesse sentido, o Estudo “Edelman TrustBarometer”¹ destaca que, globalmente, o governo é considerado a instituição menos confiável, com índice de confiança abaixo de 50% - E este índice já se sustenta por quatro anos consecutivos -. No Brasil este índice ainda é menor (37%).

Dentro desse cenário, propomos com este estudo apresentar a comunicação como indispensável para o processo de governança, prática contemporânea da administração pública, situando-os numa relação simbiótica em busca da legitimidade para as organizações públicas, para que assim como as organizações privadas, essas possam se reinventar e continuar atuantes.

Para tanto, esta monografia foi dividida em quatro capítulos. No primeiro capítulo buscaremos compreender as mudanças no mundo contemporâneo e como a tecnologia corroborou esse processo. Para tanto, valeremos, principalmente, dos estudos de Manuel Castells (2005;2011), Zygmunt Bauman (2001), Ana Lucia Coelho Romero Novelli (2006), Lebna Landgraf do Nascimento (2014).

¹ O estudo global “Edelman Trust Barometer” é realizado pela Agência de Relações Públicas Edelman Significa, desde 2011. O estudo mede o nível de confiança das sociedades no Governo, Empresas, ONGs e Mídias. Para a edição de 2015, 33 mil pessoas foram entrevistadas, em 27 países,

Na segunda parte deste trabalho, traçaremos um panorama do campo da administração pública a fim de buscarmos elementos para compreender as bases da governança e delinear as possíveis intersecções com o campo da comunicação pública. Os principais autores que contribuem para o estudo proposto são Paulo Roberto de Mendonça Motta (2013), Leo Kissler e Francisco G. Heidemann (2006), Ana Novelli (2006) e Stanley Deetz (2009).

Na terceira parte, dedicada à comunicação pública, abordaremos os estudos do francês, Pierre Zémor (1995; 2005), do italiano Paolo Mancini (2008), do colombiano Jaramillo López (2004; 2011; 2012) e dos brasileiros Mariângela Haswani (2006; 2010), Heloísa Matos (2009, 2012), Marina Koçouski (2012; 2013) e Eugênio Bucci (2015). Nessa etapa do trabalho, também será abordado o campo da comunicação institucional no contexto da comunicação pública e da governança, com destaque para a importância do planejamento de comunicação e da atuação do profissional de relações públicas no contexto governamental, com contribuições dos estudos de Mariângela Haswani (2010), Margarida Maria Krohling Kunsch (2003; 2009) e Cândido Teobaldo de Souza Andrade (1982).

Buscando diagnosticar e aplicar os conceitos apreendidos neste estudo, a última parte deste trabalho apresenta a análise da comunicação institucional da Universidade de São Paulo a partir dos fluxos comunicativos (Kunsch, 2003) associados aos modelos de Grunig e Hunt (1984) e do modelo de participação crescente proposto pelo autor colombiano Jaramillo López (2004). A proposta desse estudo de caso é identificar se a comunicação da Universidade de São Paulo está voltada para o processo de governança, considerando valores inerentes a esse modelo de gestão pública, como participação social, transparência e prestação de contas.

Espera-se com este trabalho identificar as intersecções entre os campos da administração pública e da comunicação pública na contemporaneidade e posicionar a comunicação como estratégica para a transição do modelo burocrático de gestão pública para outro voltado à governança, uma vez que este modelo parece responder melhor aos anseios de uma sociedade consciente de seus direitos e com o poder de legitimar, ou não, as instituições que a representa.

Nesse contexto contemporâneo, em que valores como confiança, transparência, consenso e prestação de contas estão postos, a governança aliada à comunicação, e principalmente à atuação do profissional de Relações Públicas, pode propor relacionamentos com diferentes atores sociais em busca de valores compartilhados, para que a sociedade reconheça as instituições públicas como aliadas da cidadania e do interesse coletivo.

2. A CONTEMPORANEIDADE E A AMPLIFICAÇÃO DA SOCIEDADE EM REDE: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Os campos da comunicação pública e da administração pública parecem estar direcionados para o mesmo caminho: estabelecer relacionamento com a sociedade, calcados na confiança, participação, negociação, consenso, transparência e prestação de contas.

Considerando o modelo de participação crescente de López (2002)², como fazer a transição da dimensão “informação” para a “corresponsabilidade”, o que mudou que tal transição se faz tão necessária? Quais seriam os ônus se a organização não refletir e diagnosticar o quanto está voltada para os anseios da sociedade e se estabelece relacionamento com esta?

Dada à complexidade da própria contemporaneidade, essas respostas não são facilmente elaboradas.

Vamos começar tentando compreender: O que mudou?

Bauman, filósofo e sociólogo polonês, em sua obra “A modernidade líquida” (2001) sugere alguns caminhos para essa reflexão: a “modernidade líquida” x A “modernidade sólida” e a “modernidade pesada” (*hardware*) X a “modernidade leve” (*software*).

Com relação ao primeiro par, Novelli (2006, p. 78) explica:

O exemplo do líquido se adequa a nossa condição contemporânea, pois ele representa a “fluidez” e “leveza” dos nossos tempos. Os líquidos têm a capacidade de mudar de forma ao sofrer algum tipo de pressão, adaptando-se constantemente ao meio; já o sólido é concebido para não mudar. A rigidez do sólido é tanta que, mesmo retorcido ou flexionado em decorrência de pressão externa, volta à forma original.

No segundo par, sobre a modernidade pesada x a modernidade leve, Bauman acrescenta as noções de tempo e espaço. Segundo o autor (2011), antes da era industrial a noção de tempo e espaço estavam intimamente ligadas. Naquela época “longe” e “tarde”, assim como “perto” e “cedo”, significavam quase a mesma coisa: “exatamente quanto esforço seria necessário para que um ser humano

² Os estudos de López serão tratados com maior detalhamento no capítulo dedicado à Comunicação Pública. Por enquanto, cabe-nos a compreensão de que no “Modelo de Participação Crescente” proposto pelo autor, a dimensão “informação” é a que possibilita menor participação social, enquanto a dimensão “corresponsabilidade” é a que possibilita maior participação social.

percorresse uma certa distância – fosse caminhando, semeando ou arando”. (BAUMAN, 2001, p.128)

Com a modernidade, o tempo foi colocado para “vencer a resistência do espaço: encurtar distância, tornar exequível a superação de obstáculos e limites à ambição humana” (BAUMAN, 2001, p. 130). Assim, a velocidade tornou-se necessária para a conquista de terra, para o aumento da produção. Realizar mais rapidamente as tarefas era primordial (racionalidade instrumental, de Max Weber). Bauman enfatiza – “Nessa corrida, o espaço era o valor, o tempo, ferramenta”. (2001, p.131)

O *hardware* é uma alusão à sociedade do “quanto maior, melhor” – conquistas territoriais, espaços, prédios, muros, máquinas, ou seja, a ambições ligadas ao concreto. Enquanto o *software* significa: “da viagem à velocidade no tempo da luz, o espaço pode ser atravessado, literalmente em ‘tempo nenhum’, cancela-se à diferença entre ‘longe e aqui’” (BAUMAN, 2001, p 136). Uma das consequências dessa alteração na percepção de tempo e espaço é a noção de “instantaneidade”.

Sobre o pensamento de Bauman, Novelli (2006, p. 78) contextualiza – “A metáfora de Bauman é bastante interessante, na medida em que se vivencia o rompimento e substituição de antigos códigos, padrões e regras”. Podemos interpretar que o pensamento de Bauman sugere um novo movimento de reorganização da sociedade, em torno de novos valores.

Alinhando a consequência das mudanças dos valores sociais à administração pública e à comunicação, Gaudêncio Torquato (2002, p. 121 apud KUNSCH, 2013, p. 8), é enfático em dizer que:

As estruturas de comunicação na administração pública federal hão de se reorganizar em função da evolução dos conceitos e das novas demandas sociais. Os profissionais precisam ser especialistas nas respectivas áreas e setores, devendo, mesmo assim, ter noção completa de todas as atividades e programas. Os modelos burocráticos de gestão estão ultrapassados. O dinamismo, a mobilidade e a agilidade, a disposição são valores que deverão balizar as estruturas.

Sob a égide da administração, Bento (2003, p.85) contribui:

O êxito das políticas governamentais requer não apenas a mobilização dos instrumentos institucionais técnicos, organizacionais e de gestão, controlados por burocratas, mas também de estratégias políticas, de articulação e de

coalizações que deem sustentabilidade e legitimidade às decisões”. (apud NOVELLI, 2006, p.7)

2.1 Tecnologias da Informação e Comunicação: catalizadoras e amplificadoras da Contemporaneidade

Provavelmente não é à toa que Bauman vale-se de palavras do mundo da tecnologia, *hardware* e *software*, para relacionar seus pensamentos sobre a modernidade.

Sob este aspecto, é muito discutido o papel da Internet e das tecnologias na reorganização social. Para Castells (2005), o mundo está em processo de transformação estrutural há duas décadas. O autor considera um processo multidimensional, mas associa tal transformação à emergência de um novo paradigma tecnológico, baseado nas tecnologias de comunicação e informação.

O assunto é extenso, complexo e multidisciplinar, e poderia ser abordado com mais profundidade em um trabalho de outra natureza. Mas, para compreender os caminhos viáveis para se estabelecer a transição de um modelo unidirecional de comunicação para outro simétrico e participativo, é fundamental tratar, mesmo sem o aprofundamento merecido e necessário, sobre as redes sociais digitais e as possibilidades que as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) oferecem para a comunicação pública.

Lebna Landgraf do Nascimento, em sua dissertação de mestrado (2014), se dedicou a estudar a comunicação pública federal nas redes sociais digitais. Para a autora, “um dos focos do trabalho de comunicação pública para os próximos anos deverá estar centrado nas redes sociais” (NASCIMENTO, 2013, p. 203).

As redes sociais digitais e a estrutura a elas ligadas (aplicativos, por exemplo), alteram a lógica do fluxo unidirecional praticado pelas organizações para outro contexto de atores sociais, diálogo e multiprotagonismo.

Com o desenvolvimento da internet e o surgimento das redes sociais digitais, o tradicional modelo linear de disseminação de informações deve conviver com novas características que privilegiam os processos de comunicação multidirecional e interativo entre os participantes da sociedade em rede (CASTELLS, 2011).

Para Bezerra e Jorge (2014), as TIC suportam iniciativas que incrementam as relações sociopolíticas nas democracias representativas, porque a internet, por exemplo, oferece condições para trocas igualitárias entre leitores e escritores, falantes e ouvintes, emissores e receptores.

Assim, as TIC mostram-se como um caminho promissor para que as instituições públicas passem a investir esforços em formas de comunicação mais interativas e participativas. Embora, o autor reconheça que, “o setor público é a esfera da sociedade em que as novas tecnologias de comunicação estão menos difundidas e os obstáculos à inovação e ao funcionamento em rede são mais pronunciados” (CASTELLS, 2005, p. 27).

No contexto brasileiro, Rothberg e Liberato (2011, p.232) reconhecem que “os portais eletrônicos estão assumindo a publicação de informações sobre áreas de gestão e políticas públicas, mas em passo aquém do desejável para a ampliação efetiva da cidadania em seu componente de direito à informação pública”.

Outro ponto que pode justificar o investimento na comunicação digital em rede no Brasil são os dados que apontam a “Pesquisa brasileira de mídia 2015 – Hábitos de consumo de mídia pela população brasileira”, realizada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

A pesquisa destaca que: “A importância crescente e a penetração das chamadas novas mídias na sociedade ficam claras quando se analisam os dados da pergunta sobre qual meio de comunicação o entrevistado utiliza mais. A internet foi apontada por 42% dos brasileiros (1º + 2º + 3º lugares). Por esses critérios, ela ficaria atrás da televisão (93%) e, por uma pequena diferença, do rádio (46%)(BRASIL, 2014).

Os dados também mostram que 65% dos jovens com até 25 anos acessam internet todos os dias, evidenciando a importância da presença das instituições públicas na rede para dialogar com este público.

Aqui chamamos atenção também para a questão da inclusão digital, embora a importância da internet e das redes sociais digitais esteja clara, os dados apontam que 51% da população ainda não utiliza estes meios de comunicação. Isso denota que a adoção de modelos de comunicação participativos não deve estar focada única e exclusivamente no mundo online, necessita-se também reforçar canais de relacionamento e interação com a sociedade na dimensão off-line.

Outra pergunta declarada no início do capítulo foi: Quais seriam os ônus se a organização não refletir e diagnosticar o quanto ela está voltada para os anseios da sociedade e se estabelece relacionamento com esta? O que acontecerá se ações direcionadas à transparência, participação social e prestação de contas não forem propostas pelas organizações públicas?

O conceito que parece responder a essas questões está ligado à legitimidade, capital imprescindível para a gestão pública contemporânea. Bento (2003 apud NOVELLI, 2006) acredita que governos participativos, calcados na legitimidade e sustentabilidade política contam com o apoio da população “enfraquecendo as resistências da oposição, evitando o desgaste político de intervenções autoritárias”.

Na configuração da contemporaneidade, valores como transparência, confiança e reciprocidade devem ser compartilhados entre a organização e sociedade; e a comunicação tem papel-chave neste processo.

Nesse sentido, Nascimento (2014 p. 28) contribui:

A construção compartilhada dos significados no processo de comunicação dos diferentes atores sociais pressupõe, portanto, que se estabeleçam trocas interativas e ainda se busque a equivalência entre os discursos das partes envolvidas. Esta construção coletiva da comunicação parece estar em consonância com as exigências por participação e partilha da sociedade em rede.

Para Castells (2009, p.36 apud NASCIMENTO, 2014, p.58), “[...] a estabilidade institucional se baseia na capacidade para articular diferentes interesses e valores no processo democrático por meio de redes de comunicação”.

Assim, o não compartilhamento de valores entre as organizações públicas e a sociedade, pode gerar um esvaziamento de significado.

Bauman (2011) fala sobre como a sociedade contemporânea se relaciona com os espaços públicos. O sociólogo percebe a distinção entre a forma que a sociedade utiliza esses espaços e busca, a partir de formulações e reformulações dos pensamentos de Lévi-Strauss, Georges Benko e Marc Augé, apresentar tais conceitos em sua obra. Duas conceituações de “lugares” que especialmente chamam a atenção são: os “não-lugares” e os “espaços vazios”. Esses conceitos estão intimamente ligados com a atribuição de significado.

Para o autor, os “não-lugares”, desenhados para serem circundados e não atravessados, aceitam a inevitabilidade de uma adiada passagem, às vezes

muito longa, de estranhos, e fazem o que podem para que a presença de seus passantes seja “meramente física” e socialmente pouco diferente. Um não lugar é um espaço destituído das expressões simbólicas de identidade, relações e história.

Enquanto os espaços vazios “são antes de mais nada vazios de significado”. Sobre os espaços vazios, Jerzy Kaciatkiewicz e Monica Kostera (apud BAUMAN, 2001, p. 120) enfatizam: “Se o fazer sentido é um ato de padronização, compreensão, superação da surpresa e criação de significado, nossa experiência dos espaços vazios não inclui o fazer sentido”.

Assim, é sugestivo preconizar que a passividade das organizações públicas frente às novas formas de governar, de comunicar e se relacionar com a sociedade, acabem por não gerar significados compartilhados e, portanto, a transformem em “não-lugares” ou em “espaços vazios”, a partir de uma profunda crise de legitimidade.

Para Barros Filho (2009, p.183), “toda legitimação passa, necessariamente, pelo jogo ininterrupto de aceitação e descarte, a partir de instâncias múltiplas que balizam a formação da opinião pública. A imagem, reputação e notoriedade de uma empresa, são, portanto, uma construção social de natureza polifônica”.

Este panorama mostra ser patente que na democracia contemporânea, a sociedade tem o poder de eleger, assim como elege seus governantes, as instituições que a representa.

Para a continuidade do trabalho, buscaremos compreender a direção dos estudos da administração pública da modernidade à contemporaneidade.

3. PANORAMA DAS PRÁTICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA MODERNIDADE À CONTEMPORANEIDADE E AS INTERSECÇÕES COM O CAMPO DA COMUNICAÇÃO

Para compreender o contexto das organizações públicas na contemporaneidade e suas práticas de comunicação, é preciso abordar estudos do campo da administração pública e do direito. Porém, dada à natureza e o recorte do trabalho, não cabe aqui aprofundar as discussões, mas parece fundamental traçar um panorama a fim de compreender as intersecções ou mesmo consequências sofridas no campo da comunicação pública.

Outro aspecto que justifica a traçar o panorama das bases da administração pública é a compreensão das funções administrativa e estratégica que as relações públicas, e a comunicação, exercem nas organizações, sejam estas públicas, privadas ou do terceiro setor (KUNSCH, 2003). Assim, compreender as práticas administrativas e os objetivos da organização é fundamental para o comunicador desempenhar seu papel estratégico.

Para uma compreensão mais ampla dos cenários pós-revolução industrial, remontaremos ao século XVIII. Com o enfraquecimento dos poderes aristocratas e absolutistas pós Revolução Industrial, a mudança de contexto propicia o surgimento de ideias sobre uma Administração Pública eficiente. No século XVIII, por causa de uma incipiente burocracia pública, já havia, na Prússia, preocupações de gestão centradas no controle, nas finanças públicas e na comunicação das ordens públicas. (MOTTA, 2013).

Apesar das discussões sobre Administração Pública iniciarem na Europa, o legalismo, a centralização e a obediências às regras ofuscaram discussões mais aprofundadas. Como reforça Motta (2013), o direito público e, sobretudo, o direito administrativo, aliados à disciplina e a obediência às normas, forneceriam os padrões necessários e suficientes para uma boa gestão.

As discussões acerca da ciência da administração e a criação do curso acadêmico foram cruciais para que Woodrow Wilson indicasse mais objetivamente a necessidade de estudos na área da administração pública³, conforme discurso

³ Um ensaio publicado por Woodrow Wilson, originalmente em 1887 e reproduzido em 1941 na revista norte-americana *Political Science Quarterly*, foi transcrito pela Revista do Setor Público, em 1946. O conteúdo na íntegra pode ser acessado em; <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/236/241>

público proferido em 1887. Wilson, então professor de ciência política, em 1921 alcança o mais alto posto dos Estados Unidos, o de presidente da república.

Nesta época com o campo em formação, pensadores e administradores como Alexander Hamilton e Thomas Jefferson apresentaram abordagens distintas sobre a administração pública, considerando até mesmo diferentes finalidades e valores.

Tais distinções apresentaram dicotomias que até hoje estão presentes nas discussões sobre o campo.

Para a teoria administrativa de Jefferson, o governo deve ser descentralizado, deve haver participação do cidadão na administração dos assuntos públicos e o governo deve servir para educar o povo em sabedoria política e deve formar uma cidadania que dependa de si mesma; Thomas Jefferson era defensor da existência de limites legais e constitucionais para a ação do executivo, como mecanismo de controle. Já a Teoria administrativa de Hamilton expunha a necessidade de um governo nacional fortalecido, com poder concentrado no executivo, considerando que um centro único de poder significa um centro único de responsabilidade.

Visões distintas não só com relação ao aspecto prático da administração pública, mas principalmente à estrutura e finalidade dos mecanismos públicos.

No século XX, os estudos da administração pública vinham ao reflexo ou mesmo à sombra das práticas adotadas pelas organizações privadas. Wilson e Dwight Waldo propuseram uma administração voltada para o negócio, com uma característica principal: distinguir a administração da política. O objetivo principal dessa distinção é tratado por Motta (2013) “Ao se contemplar a Administração Pública fora da política, incluindo a neutralidade do servidor, facilmente se justificava a gestão pública semelhante à de uma empresa privada. A separação de política e Administração favorecia a visão gerencialista na administração pública”.

A separação entre administração e política tornou-se a maior dicotomia dos estudos da Administração Pública e fundamental para a criação do New Public Management (NPM), considerado um modelo contemporâneo da Administração Pública.

O New Public Management (NPM), como resume Pieranti et al. (2007), tem enfoque central a adaptação e a transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho

da máquina administrativa, o aumento de sua eficiência e a criação de mecanismos voltados à responsabilização dos atores políticos.

O foco no gestor proporcionaria maior autonomia e flexibilidade para favorecer ajustes na linha de frente, fixar resultados, firmar contratos e controlar o desempenho organizacional; o intuito era de, possivelmente, criar uma cultura organizacional com valores empresariais. O foco no resultado traria, para a Administração pública, por meio do planejamento estratégico do tipo empresarial, as metas e os indicadores de desempenho. (MOTTA, 2013)

Neste modelo de característica liberal, o cidadão passa a ser visto como cliente, por essa lógica o setor público passaria a inserir o cidadão na dimensão do “interesse individual”, em detrimento ao “interesse coletivo”. O tratamento do cidadão como cliente reduz a complexidade do cidadão; o cidadão reivindica o direito de participar ativamente da formulação de políticas públicas e na implementação e gestão dos serviços públicos (NOVELLI, 2006).

O NPM vale-se dos ideais do liberalismo clássico, considerando a diminuição da máquina pública, e o direcionamento aos serviços, dando preferência por processos de terceirização. De modo geral, o NPM busca mudar o setor público, tornando-o mais “racional” a partir de modelos de gestão aplicados no mercado.

As propostas do NPM avançaram rapidamente em época de nova ascensão das ideologias liberais, pois gastos e *deficits* públicos já assustavam governos. Promessas de reinvenção da Administração Pública eram bem-vindas pela população, pois trouxeram um novo otimismo na gestão pública por sucessivas idealizações de maior qualidade e eficiência. A crença em um mundo contemporâneo de mudanças rápidas e exigentes de novas soluções favorecia a proposição de inserção de práticas flexíveis de gestão privada no setor público. (MOTTA, 2013)

Levantou-se uma expectativa de que o NPM levaria à legitimação política do estado social, a favor das instituições públicas, neutralizando a tentativa neoliberal de reduzir os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado. Porém, percebeu-se que o estado do bem-estar implicaria, dualmente, o grande aumento da organização estatal e da gestão mais eficiente e redução de custos, paralela à oferta de serviços de consumo coletivo (BRESSER PEREIRA, 2010 apud MOTTA 2013)

A separação entre administração e política nas organizações públicas mostrou-se impraticável. Os contextos complexos das sociedades pós-modernas, as pressões sociais demandando da empresa rápida tomada de decisão e adaptação não foram solo fértil para aplicação do NPM. Evidenciou-se que o modelo baseado na gestão privada não era compatível com as especificidades e a complexidade das instituições públicas, neste ponto estas passam por um período de deslegitimação social, abrindo espaço para ações de desestatização, levando a processos de privatização.

Neste contexto MOTTA (2013) reforça a pressão social para a ampliação e melhoria dos serviços, com uma expectativa de solução imediata de problemas urgentes. O público espera da administração pública o melhor atendimento de suas demandas sociais e exige, para tanto, o uso eficiente de recursos e a transparência dos atos. Esse período de transição é explicado pelo autor:

A contemporaneidade administrativa reforça a necessidade de flexibilidade e da mentalidade da mudança cotidiana, dos resultados e do desempenho eficiente e eficaz das organizações públicas. Mas práticas administrativas são produto direto da natureza da interligação entre a Administração e a política. Só se pode obter uma Administração mais eficiente e eficaz com uma interação com o sistema político, mais ligado às expectativas da sociedade, mais congruente com valores e menos para fins preferenciais ou tecnocráticos. (MOTTA. 2013)

Em um contexto mais plural e complexo, não contemplado pela NPM, as discussões sobre Governança Pública ganham evidência. Nesse novo paradigma, o Estado deixa de ser uma instituição que se diferencia de forma clara e distinta do mercado e da sociedade. Estado, mercado, redes sociais e comunidades constituem mecanismos institucionais de regulamentação que se articulam em diferentes composições ou arranjos (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Em sua terceira onda de mudanças, a administração pública busca maior sintonia entre os princípios gerenciais, agora voltados para o cidadão e não apenas para o consumidor de serviços públicos. Nessa perspectiva, pode-se ressaltar a ênfase na aprendizagem, na valorização da cultura organizacional, na responsabilização (*accountability*) de políticos e administradores, no desenvolvimento da cidadania, na participação popular e na defesa da *res publica*. (NOVELLI, 2006, p.80).

Paralelamente à hierarquia e ao mercado, com suas formas de gestão à base de "poder e dinheiro", ao novo modelo somam-se a negociação, a comunicação e a confiança. (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

A comunicação e o relacionamento com os atores sociais são pilares da governança, posicionando o campo da comunicação, e especialmente das relações públicas, como estratégico e indispensável para o sucesso do modelo.

Neste contexto, valores como transparência, *accountability* e participação social deixam de ser facultativos e passam a nortear a gestão no setor público, alinhados com a demanda da sociedade.

Este panorama sugere fortes laços e intersecções entre os campos da administração pública e da comunicação pública. Visão que Deetz (2009, p.96) reforça:

A comunicação é parte integrante de qualquer forma de participação. Ter o direito e o local para dizer algo e contar com um processo que permita impactar positivamente as decisões, costumam ser coisas bem diferentes. É preciso adotar conceitos e práticas específicas de comunicação para que o envolvimento dos públicos de interesse produza as inovações e a criatividade necessárias em função de uma inclusão ampla de valores que representem benefícios sociais e econômicos.

Para o autor (2009), os sistemas de governança estão associados a um processo decisório de alta qualidade, criação de conhecimento, desenvolvimento de capital social, solução de problemas de forma inovadora e criativa, repartição de recursos econômicos e inclusão de populações e perspectivas diferentes.

Na revisão dos estudos sobre administração pública, fica nítida a relação entre governança e comunicação na contemporaneidade. Seguiremos a proposta do trabalho com a revisão de estudos do campo da comunicação pública, delineando convergências com o modelo de governança.

4. COMUNICAÇÃO PÚBLICA – REVISÃO DE CONCEITOS E DIRECIONAMENTO PARA A GOVERNANÇA

Internacionalmente e nacionalmente há diferentes abordagens para o estudo da comunicação pública. O objetivo deste capítulo é compreender os conceitos de comunicação pública e como estes estão ligados ao papel das instituições públicas contemporâneas, considerando os processos de responsabilidade e transparência fundamentados na governança.

Para a revisão e compreensão dos estudos do campo da comunicação pública, os trabalhos de Mariângela Haswani (2010), Marina Koçouski (2012), Lebna Landgraf do Nascimento (2014) e Eugênio Bucci (2015) foram de suma importância.

Um ponto de convergência nos estudos destes autores, é a busca da compreensão do sentido de público, do sentido de esfera pública Habermasiana e da considerada nova esfera pública, como proposta por Paolo Mancini (2008), por exemplo.

Retomar a evolução desses conceitos é de alguma forma, compreender o papel das instituições públicas, a administração pública e os anseios da sociedade com relação a esse par, da modernidade pós-revolução francesa à contemporaneidade dos dias de hoje.

4.1 A esfera pública Habermasiana e sua reconceituação

Habermas contribui para os estudos da sociologia, direito e da Comunicação distinguindo a concepção de *esfera pública x esfera privada* no contexto pós-revolução francesa.

Aqui há de se considerar o processo histórico e a transição da sociedade feudal para a sociedade burguesa.

Haswani (2010) apresenta conceitos habermasianos que norteiam a concepção de público, no contexto citado:

O primeiro deles é o de que público passa a ser o Estado, revestido de uma existência objetiva em relação à pessoa que o governa. O segundo refere-se à distinção entre público e privado que aparece na Europa, definindo *privat* (alemão), *private* (inglês) e *privé* (francês) como “sem função pública ou oficial”, de onde se desenvolve o conceito de “sociedade civil”. O terceiro é o de esfera pública, em que indivíduos privados se reúnem para discutir

questões de interesse público e são capazes de construir e sustentar uma discussão política de caráter crítico (HABERMAS, 1984, 1989 apud HASWANI, 2010).

O conceito proposto por Habermas, em 1962, estava intimamente ligado com a sociedade burguesa, assim, o próprio autor revisou o conceito proposto quando percebeu o contexto diferente daquele em que primeiramente situou a “esfera pública”. Há algumas passagens fundamentais para a revisão do conceito pelo próprio autor, as constatações que:

a) os meios de massa assumem o papel de porta-vozes da sociedade;

b) o Estado de bem-estar social aumenta substancialmente o nível de intervenção estatal na esfera social – sociedade patriarcal (Habermas, 1962[2003] apud Koçouski, 2012)

A revisão do conceito por Habermas leva a esfera pública para um estágio mais complexo. O filósofo, com certa constância, liga o conceito de esfera pública à comunicação e introduz conceitos como: ação comunicativa e fluxos discursivos.

Nesse âmbito se dá a tematização de novas questões e o estabelecimento de fluxos de comunicação característicos de uma forma de ação que suspende, temporariamente, os fins imediatos de uma interação específica, interpelando a validade moral dos assuntos em questão (Habermas apud Koçouski, 2013).

Também contribui para o conceito de comunicação na esfera pública a ideia de publicidade kantiana, ligada à disponibilização, à abertura e o tornar público. Assim, mais uma vez o campo do Direito, interliga-se com a comunicação, já que, para Kant, não existe o Direito sem a pressuposição da publicidade (Koçouski, 2012).

Essa passagem, embora não aprofundada sobre a esfera pública e a publicidade, é necessária uma vez que os autores que direcionam seus estudos para comunicação pública aproximam-se, reestruturando-a, ou mesmo refutando a compreensão habermasiana.

4.2 A comunicação pública e a contemporaneidade

Como em outros campos de estudo, há diferentes vertentes no estudo da comunicação pública. No Brasil, os estudos ainda são poucos se comparados com outras áreas da Comunicação, porém, alguns autores, desde a década de 1990, se dedicam ao estudo sobre o tema: Elizabeth Pazito Brandão, Heloiza Matos, Jorge Duarte, Maria José da Costa Oliveira, Eugênio Bucci, Luiz Martins da Silva, Mariângela Haswani e Marina Koçouski que recentemente fez uma aprofundada revisão bibliográfica sobre a área em sua dissertação de mestrado (2012).

Outros nomes importantes que contribuem para o estudo e desenvolvimento da área são de origem europeia, como o francês Pierre Zémor e os italianos Paolo Mancini e Stéfano Rolando. A compreensão do estudo desses autores europeus foi muito facilitada pelo trabalho desenvolvido por Haswani (2010) em sua tese de doutorado. Outro autor estrangeiro, muito citado nos estudos brasileiros, é o colombiano Jaramillo López, o qual compreende que os estudos sobre comunicação pública, por vezes seguem caminhos diferentes, mas há pontos em comum que podem ser identificados, conforme aborda:

Muito já foi escrito sobre comunicação pública e os caminhos que aproximam e distanciam diferentes enfoques, permitindo identificar pelo menos três aspectos em comum: a noção de comunicação associada à compreensão do público; o que opera em diferentes cenários, entre ele o estatal, o político, o organizacional e o midiático; e o que é um conceito vinculado a princípios como visibilidade, inclusão e participação. (LÓPEZ, 2012).

Os termos visibilidade, inclusão e participação muito interessam para a intersecção entre comunicação pública e governança proposta por este trabalho.

O francês Pierre Zémor em sua obra *La communication publique* (1995[2005]) aborda a comunicação pública fundamentada na esfera do direito e na centralidade do Estado.

Associando a proposta de Zémor aos estudos do campo da administração pública, há concepção consonante com a queda do modelo NPM, já que para Zémor, não se deve utilizar a metáfora da empresa privada no serviço público, tratando o cidadão como um cliente. Para o autor francês Zémor (1995, p. 5 apud KOÇOUSKI, 2013), as finalidades da comunicação pública não podem ser

dissociadas daquelas inerentes às instituições públicas, cujas funções são: a) informar; b) escutar; c) contribuir para assegurar a relação social e; d) acompanhar as mudanças de comportamento e das organizações sociais.

Delineadas as finalidades das instituições públicas, como escutar, assegurar a relação social e acompanhar as mudanças de comportamento social, e a associação dessas às práticas de comunicação das instituições públicas, parece haver certa consonância com os modelos de governança, porém, a preocupação do autor com a regulação centrada no Estado, distancia-nos das abordagens mais contemporâneas.

Para Zémor, a comunicação pública é definida pela legitimidade do interesse geral, que é, segundo o autor, o resultado de compromissos entre indivíduos e grupos da sociedade unidos por um “contrato social”, num quadro em que se inscrevem leis, regulamentos, jurisprudências e hábitos. As negociações e compromissos em dado momento transmutam-se no Direito. Cabe aos poderes públicos a tarefa de evoluir em termos de regulação, direito e reformas, assim, como manter o nível de informação (ZÉMOR, 1995[2005], p.6-9 apud KOÇOUSKI, 2013, p. 43).

Contribuindo para uma orientação mais flexível do que a proposta por Zémor, Heloiza Matos (2012) discorre:

A contribuição de Pierre Zémor para a sistematização da comunicação pública é inegável. No entanto, é necessário sair do círculo concêntrico em torno do governo, deixando que o Estado e também a sociedade assumam a responsabilidade da comunicação pública. Sob o regime da comunicação pública, todos os agentes envolvidos na esfera pública devem desempenhar as atribuições que Zémor atribui exclusivamente ao Estado.

A autora (2009, p.6) reforçar com o papel da comunicação pública em um contexto de responsabilidade, participação e governança - “a comunicação pública deve ser pensada como um processo político de interação no qual prevalecem a expressão, a interpretação e o diálogo construídos em uma esfera pública inclusiva e participativa”.

Aqui é importante fazer um adendo sobre a complexidade das organizações da contemporaneidade, com especial atenção às organizações públicas.

Em meio a contextos tão distintos pelas atividades-fim das instituições, atuações em distintas esferas, seja municipal, estadual ou federal e todo o cenário político em que essas estão inseridas, tais contextos parecem não mais consonantes com processos rígidos. O motivo desta análise em meio à apresentação dos estudos de comunicação pública que foram acessados para este trabalho é perceber que a pluralidade das abordagens é fértil para o campo que está em transformação, assim como está a própria administração pública, como vimos no capítulo anterior.

No entanto, a falta de consenso e a generalidade das definições e conceitos são criticadas por Bucci (2015), uma vez que tal generalidade leva a certa permissividade para justificar altos gastos em comunicação comercial pelos governos, como se os recursos financeiros estivessem sendo aplicados em comunicação pública, democrática e de serviço à sociedade.

Voltando para a abordagem de López, o autor desenvolve a noção de comunicação fundamentada na noção da esfera pública habermasiana e mobilização social.

Na proposta de López (2010 apud KOÇOUSKI, 2013) chama atenção a percepção do autor de que comunicação pública abarca cinco dimensões:

- *Política*: relacionada à construção de bens públicos e propostas políticas;
- *Mediática*: ocorre nos cenários dos meios de comunicação, seja no desencadeamento de processos culturais por meio do entretenimento, como também, principalmente, quando é orientada para a gestão de informação e a criação de agenda pública;
- *Estatal*: tem a ver com as interações comunicativas entre o governo e a sociedade;
- *Organizacional*: uma organização, ainda que privada, é um cenário onde mensagens e interesses de grupos buscam predominar e impor seus sentidos. Possui uma “esfera pública” de caráter corporativo que compreende códigos de comportamento, práticas, instâncias e benefícios de interesse coletivo;
- *Da vida social*: são interações comunicativas espontâneas ou não, de

movimentos e organizações sociais que interagem grupos ou coletividade e laçam-se propostas de interesse público e coletivo.

Tais dimensões da comunicação pública, como propostas por López, são consonantes com o contexto social vigente. Vemos constantemente, que a vida social, por exemplo, amplificada pelas redes digitais, emanam pautas a serem debatidas e discutidas pela sociedade, confluindo interesses de grupos organizados. Às instituições públicas cabe prestar atenção nesse debate, se inserindo pró-ativamente quando puder agregar à discussão.

Com relação à mobilização social, López propõe o *Modelo de Participação Crescente* (2004, 2011) (figura 1). O modelo correlaciona os níveis de comunicação e de participação social. O autor divide os níveis de comunicação em 5 dimensões: a) Informação; b) Consulta; c) Deliberação; d) Consenso; e e) Corresponsabilidade.

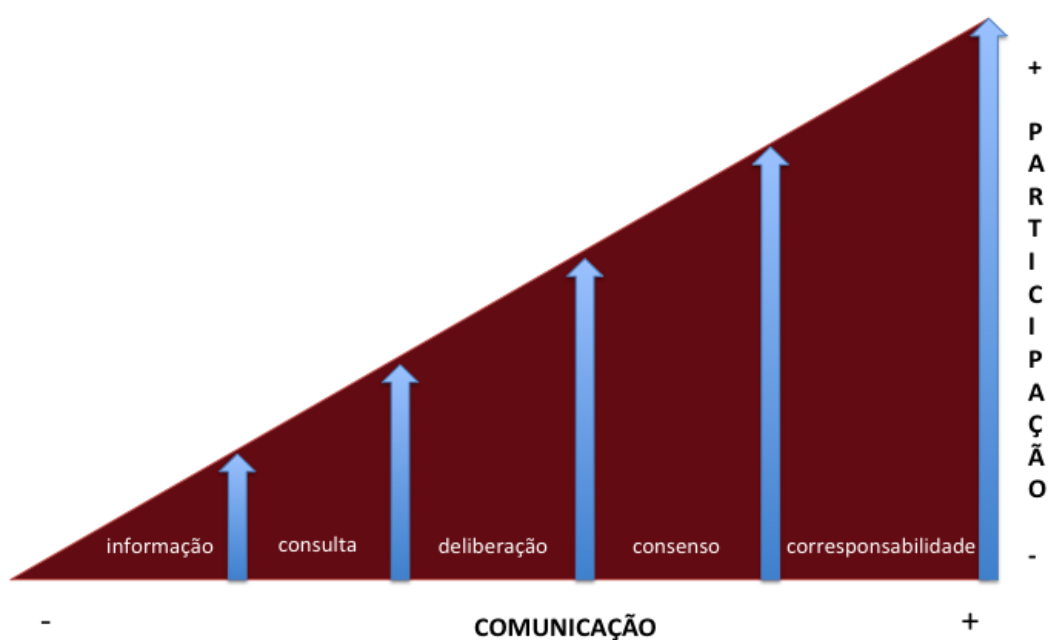


Figura 1 - Modelo de Participação Crescente - López (2004;2011)
Fonte: Marina Koçouski (2012; 2013)

Neste modelo, o nível básico de participação é a *informação*, que compreende a capacidade de informar e ser informado, tendo por instrumento básico a notícia. O segundo nível é a *consulta*, que corresponde ao processo de

consultar e de ser consultado por meio de pesquisas, entrevistas, grupos focais. O próximo nível é o da *deliberação*, que consiste na capacidade de deliberar considerando o intercâmbio de argumentos, por processos como assembleias, painéis, conferências e foros públicos. O quarto nível é o do *consenso*, aqui os envolvidos se dispõem a apresentar e negociar os argumentos, por meio de debates, por exemplo. O último nível, o que considera maior grau de participação social, é o da *corresponsabilidade*, em que se estabelece o nível de comprometimento pela decisão em prol da responsabilidade de uma gestão compartilhada.

À contramão do neoliberalismo, Paolo Mancini, compreende a função do Estado e sugere a ampliação de suas competências, ao mesmo tempo em que faz o diagnóstico de que há o aumento da consciência dos cidadãos acerca de seus direitos de cidadania, com destaque para o crescente reconhecimento de que a informação é um direito. Outra abordagem nos estudos de Paolo Mancini é a concepção de uma nova esfera pública, um desdobramento daquela descrita por Habermas (KOÇOUSKI, 2013).

A abordagem de Paolo Mancini sugere uma tríade que se interrelaciona: a) os promotores ou emissores; b) a finalidade; c) o objeto.

Cabe aqui uma análise dessas dimensões, mesmo que genericamente. Para a compreensão da proposição de Mancini, os trabalhos de Mariângela Haswani (2010), Marina Koçouski (2012; 2013) e Eugênio Bucci (2015) foram de incontestável relevância.

Os estudos de Mancini vão ao encontro deste trabalho uma vez que o autor entende que “o conceito de comunicação pública ganha mais peso em sociedades complexas, nas quais a informação é um direito do cidadão” e “busca inserir a comunicação pública na teoria moderna da democracia” (BUCCI, 2015, p. 60-61).

Com relação à dimensão *promotores ou emissores*, Mancini compreende que a comunicação pública pode partir de organizações públicas, privadas ou semipúblicas, considerando não só a natureza jurídica, mas também a forma e campo de atuação dessas organizações. Assim, vinculamos aqui a dimensão

finalidade, que para Mancini não deve ser orientada para o alcance de vantagem econômica imediata, como a venda de produtos ou troca para fins comerciais, ou seja, não deve estar orientada para o lucro, como geralmente ambiciona a comunicação comercial.

Com relação à *finalidade* da comunicação, Mancini fala sobre a importância da comunicação institucional das instituições públicas, âmbito que abordaremos no próximo item deste capítulo. O autor considera que deve haver estratégias e esforços de comunicação para aproximar o cidadão da instituição:

Os diferentes serviços públicos, os hospitais, as escolas devem desenvolver atividade de aproximação e depois também estratégias de comunicação visando a responder melhor às exigências e reivindicações desses cidadãos. Evidentemente, isto parece antes de mais nada desnecessário em uma situação de concorrência com outras organizações, também privadas, mas não se pode ignorar que em uma condição de monopólio, como é agora na Itália para muitos serviços públicos, as estratégias de marketing concentram-se em adequar melhor os serviços oferecidos às exigências dos usuários, transformando uma organização complexa orientada ao produto. (MANCINI apud HASWANI, 2010, p. 128)

Aqui liga-se a outra dimensão proposta por Mancini, o *objeto*. Para o autor, a comunicação pública é aquela que tem por objeto os *public affairs*. Haswani, Koçouski e Bucci atentam que o termo não tem tradução completa e satisfatória, mas, seguindo a definição de Arena (1995), o objeto estaria ligado aos *negócios de interesse geral*.

Haswani (2010, p. 128) busca interpretar o significado da expressão “os *negócios de interesse geral*, na tradução literal, são aqueles que contemplam toda a comunidade, que produzem efeitos, antes de mais nada, sobre a interação entre os diversos sistemas sociais nos quais esta se articula e, depois, sobre a esfera privada envolvida”.

Porém, recaímos à crítica apresentada no início das definições sobre comunicação pública: a permissividade da expressão “interesse geral”, nesse sentido Mancini preconiza “a identificação dos assuntos de interesse geral não é obviamente coisa fácil mesmo porque as dimensões do público e do privado tendem a confundir-se sempre mais frequentemente e a conjugarem-se em base a combinações sempre novas” (MANCINI, 2008, p.X apud KOÇOUSKI, 2013, p. 47).

Marina Koçouski (2012; 2013), considerando o contexto brasileiro e a

característica intrínseca a perspectiva ética do interesse público, caminha para o seguinte conceito de comunicação pública:

a comunicação pública é uma estratégia ou ação comunicativa que acontece quando o olhar é direcionado ao interesse público, a partir da responsabilidade que o agente tem (ou assume) de reconhecer e atender o direito dos cidadãos à informação e participação em assuntos relevantes à condição humana ou vida em sociedade. Ela tem como objetivos promover a cidadania e mobilizar o debate de questões afetas à coletividade, buscando alcançar, em estágios mais avançados, negociações e consensos.

Como enfatizado por Paolo Mancini, a proposição de comunicação pública na contemporaneidade, tem de considerar que o cidadão tem cada dia mais clareza de que informação é um direito. Nascimento (2014 p. 58) reforça que “a confiança nas ações do Estado depende, portanto, do atendimento às demandas dos cidadãos por acesso, abertura e participação nos processos decisórios dos governos”.

É possível identificar que as conceituações de comunicação pública a posicionam como indissociáveis da natureza pública das instituições, uma vez que mais do que facilitar a divulgação sobre seus serviços e normas, a comunicação é aliada para propor meios para que a sociedade conheça e reconheça a organização e para que processos participativos sejam possibilitados. É a partir da comunicação que as instituições públicas se tornam, de fato, públicas e acessíveis.

4.3 As relações públicas e a comunicação institucional no contexto da comunicação pública

O papel de articular e atender os atores sociais perpassa fundamentalmente por uma comunicação planejada. Koçouski (2012; 2013) enfatiza que o conceito de comunicação pública abrange três áreas da comunicação: o jornalismo; a relações públicas e a publicidade e a propaganda.

A noção de um processo comunicativo abarca mais de uma área da comunicação, vai ao encontro da perspectiva da comunicação integrada.

Entendemos por comunicação integrada uma filosofia que direciona a convergência das diversas áreas, permitindo uma atuação sinérgica. Pressupõe uma junção da comunicação institucional, da comunicação mercadológica, da comunicação interna e da comunicação administrativa, que formam o mix, completo da comunicação organizacional. Esta deve construir uma unidade harmoniosa, apesar das diferenças e peculiaridades de cada área e das respectivas subáreas. (KUNSCH, 2003, p.150)

Na visão de Koçouski (2012; 2013) o jornalismo é a área que mais tem proximidade com o interesse público, enquanto a publicidade, por sua natureza persuasiva e voltada a fins mercadológicos, menos. À análise de Koçouski, cabe posicionar as relações públicas como o elemento articulador entre a organização e seus públicos, “promovendo e administrando relacionamentos e, muitas vezes, mediando conflitos, valendo-se para tanto de estratégias e programas de comunicação de acordo com diferentes situações reais do ambiente social” (KUNSCH, 2003).

Já na década de 1980, o autor Cândido Teobaldo de Souza Andrade situou a prática de relações públicas governamentais sob aspectos que vão ao encontro da comunicação em um contexto de governança. Para o autor, a administração de relações públicas no governo deve estar calcada na: a) Democracia - o autor destaca que o Estado tem sua origem no consenso social e no reconhecimento do direito fundamental do homem, portanto, em um regime democrático não pode haver distinções entre governantes e governados, pois todos compõem o Estado; b) Participação social - as tecnologias da informação favorecem a conscientização que todo o cidadão pode contribuir com os governos, cabe ao governo coordenar os interesses públicos e privados para melhor atender à sociedade; c) Informação e direito à informação - O cidadão deve receber a informação, as instituições públicas devem pró-ativamente prestar contas à sociedade e manter abertas as fontes de informações e os canais de comunicação. Cabe às instituições públicas serem sinceras em sua comunicação - “a informação precisa ser honesta, pontual e bem apresentada, é, na verdade, um fator de confiança que se estabelece entre governantes e governados”. d) Interesse público - a democracia deve operar a favor do interesse público, facilitando a formação da opinião pública. (1982; p.83-92)

Porém, para a atuação efetiva dos profissionais de comunicação, há de se compreender que a mudança na comunicação das organizações públicas está

intimamente ligada, muitas vezes, com a necessidade de uma reforma organizacional, do ponto de vista cultural e administrativo. As organizações necessitam compreender as transformações ocorridas nos contextos político, social, cultural e econômico para então se projetarem como instituições mais abertas, participativas e plurais.

Para tanto, não poderão prescindir de uma comunicação viva e permanente, sob a ótica de uma política de relações públicas. (...) As organizações têm de se valer de serviços integrados nessa área, pautando-se por políticas que privilegiem o estabelecimento de canais de comunicação com os públicos a elas vinculados. A abertura das fontes e a transparência das ações serão fundamentais para a construção da cidadania na perspectiva da responsabilidade social. (Kunsch, 2003, p.90)

Uma vez que as instituições estiverem dispostas a agirem direcionadas para um processo de governança, o planejamento de comunicação é vital para que uma mudança de cenário seja estabelecida; é a partir da comunicação que a instituição se propõe a dialogar com seus públicos, produzindo significados compartilhados.

Cândido Teobaldo (1982, p.89) reconhece que as instituições públicas, sem prescindir dos valores que fundamentam as práticas de relações públicas, devem estruturar sua comunicação institucional para que o público a reconheça, o autor traz a concepção de que “não basta, porém, que a instituição seja eficiente, criadora e justa: é preciso que o público saiba disso”.

Neste ponto, inserimos abordagens da comunicação institucional no contexto da comunicação pública.

Assim como na conceituação de comunicação pública, não há um consenso que norteie a noção da comunicação da instituição pública. Haswani (2010) apresenta conceituação de diferentes autores, analisando a comunicação da instituição pública em duas grandes abordagens: A comunicação normativa e a comunicação para a promoção da imagem. A primeira focada objetivamente em informar os cidadãos sobre as normas e as leis que estão atreladas aos seus direitos quanto membro da sociedade civil, e a segunda, com foco persuasivo, “mantêm suas principais características de conquistar confiança e aprovação dos cidadãos, seja para angariar colaboração com ações do governo, seja para obtenção de futuro sucesso eleitoral.” (HASWANI, 2010).

Para analisar a comunicação de uma organização pública, é imprescindível compreender qual sua função na sociedade, bem como a abrangência de sua atuação e suas características. Sob esse ponto de vista, Paolo Mancini (2008), compreende que a comunicação da instituição pública, associada à transparência, também é passível de abarcar atividades de comunicação social no momento em que oferecem serviços e promovem valores.

Para Franca Faccioli (2000) a comunicação das instituições públicas deve “informar seus próprios funcionários, escutar as exigências dos cidadãos, contribuir para reforçar a relação social, valorizar o cidadão como ator dos processos de mudança e acompanhar a mudança, tanto dos comportamentos quanto da organização social” (2000, p. 54 apud HASWANI, 2006, p.35).

Haswani (2010, p.134) apresenta a abordagem de Alessandro Rovinetti que amplia essa perspectiva destacando a articulação da comunicação institucional em uma multiplicidade de funções que ele aponta como “direito, serviço, imagem, diálogo, conhecimento, organização”. (ROVINETTI, 1992, p. 38).

A comunicação das instituições é vista, aí, como um processo que deve, antes de tudo, informar os cidadãos, garantindo o reconhecimento, não só formal, do direito a serem informados. Da informação, deve-se passar à construção de um diálogo, sabendo-se que não existe um cidadão médio, mas cidadãos diversos; é necessário, portanto, conhecer os próprios públicos de referência, endereçando mensagens focadas e solicitando a possibilidade de resposta. A comunicação, segundo o autor, deve tornar-se ela mesma um serviço que as administrações públicas, dos ministérios às organizações dos municípios, devem fornecer à coletividade. (HASWANI, 2010, p. 134)

Soma-se às abordagens mais complexas da função da comunicação dos órgãos públicos, os estudos da Margarida Kunsch sobre comunicação organizacional e comunicação integrada.

Para a autora, o termo *Comunicação Organizacional* abarca todo o espectro das atividades comunicacionais, apresenta a maior amplitude, aplicando-se a qualquer tipo de organização – pública, privada, sem fins lucrativos, ONGs, fundações etc., não se restringindo ao âmbito que se denomina “empresa”. (KUNSCH, 2003, p. 150).

Assim, a comunicação organizacional se faz presente na instituição pública e está associada ao conceito de comunicação integrada.

Dessa forma caminhamos para a compreensão da natureza da comunicação institucional nesse processo.

A comunicação institucional está ligada exatamente com a instituição propriamente dita, com a sua personalidade, com sua maneira de ser. E ela valoriza muito mais os aspectos corporativos ou institucionais que explicitam o lado público das organizações. Cada vez mais os públicos vão cobrar isso das organizações. A comunicação institucional diz como estas devem se posicionar perante à sociedade, com a qual eles têm compromisso. (KUNSCH, 2013,p. 21-22).

Podemos, assim, posicionar a comunicação institucional nas instituições públicas como integrante do conceito de comunicação pública. Dessa forma, as organizações públicas não podem prescindir de um planejamento de comunicação institucional, aliado à comunicação integrada, para propor relacionamento, diálogo, transparência e prestação de contas à sociedade.

Destacado o panorama a comunicação institucional no contexto da comunicação pública, buscaremos aplicar os conceitos aqui trabalhados analisando a comunicação institucional da Universidade de São Paulo.

5. ESTUDO DE CASO: ANÁLISE DA COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Para aplicar os conceitos revisados nesse estudo, propomos a análise da comunicação institucional da Universidade de São Paulo, como um estudo de caso.

O estudo de caso, conforme propõe Yin, pode ser considerado como “a investigação um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real” (2001, p. 32).

Assim, o objetivo do estudo de caso proposto é identificar se os canais analisados são aliados no processo de governança e consideram a dimensão pública da Universidade de São Paulo. Assim, busca-se compreender o estágio da USP com relação à comunicação com a sociedade em um contexto contemporâneo, voltado à governança.

5.1 Metodologia

Para o estudo de caso, analisaremos três canais institucionais da Universidade de São Paulo, objetivando identificar:

- a) Os fluxos comunicativos (Kunsch, 2003) predominantes, associados aos modelos propostos por Grunig e Hunt (1984; 2011);
- b) O enquadramento no modelo de participação crescente proposto por López (2004).

Pelos conceitos já trabalhados nos capítulos anteriores, o objetivo é identificar se os canais analisados operam a favor do processo de governança, transparência e *accountability*, e portanto do consenso, negociação e participação da sociedade. Pelos fluxos comunicativos associados aos modelos de Grunig e Hunt, e pelo enquadramento no *modelo de participação crescente* proposto por López, buscaremos identificar se os canais são multidirecionais e interativos, características valorizadas para a comunicação pública na contemporaneidade.

5.2 Os fluxos comunicativos associados aos modelos de Grunig e Hunt

Segundo Kunsch (2003, p.85), são os fluxos comunicativos que conduzem as mais diferentes comunicações dentro de uma organização nas mais variadas direções.

Os fluxos mais comuns são os descendentes ou verticais, os ascendentes e os horizontais ou laterais. Propondo uma comunicação aliada à governança, outros dois fluxos têm especial importância: Os fluxos transversal e circular.

Neste trabalho, propomos associar os fluxos comunicativos aos quatro modelos de prática de relações públicas propostos por Grunig e Hunt (1984; 2011), são eles: Agência de Imprensa, informação pública, assimétrico de duas mãos e simétrico de duas mãos.

5.2.1 Fluxos descendente ou vertical / Agência de imprensa e informação pública

A organização fala para seus públicos. Aqui a comunicação é unidirecional, ou seja, os canais com este fluxo predominantemente não possibilitam respostas e reações por parte de quem recebe a informação. Este fluxo mais rígido caracteriza-se sobre tudo como comunicação administrativa oficial (Kunsch, 2003). Na abordagem de Grunig e Hunt, os fluxos descendentes equivalem aos modelos “Agência de Imprensa” e “Informação Pública”, em que o objetivo principal da organização é obter publicidade favorável e disseminar informações favoráveis à imagem da organização, respectivamente, porém em via de mão única.

A crítica a estes modelos é que eles não compreendem a comunicação como relacionamento e como um processo dialógico.

Relacionando-o este modelo à prática de governança, percebemos que ele é limitante para a implementação de práticas administrativas e comunicativas mais participativas, o que significa dizer que os meios de comunicação de uma organização que anseia a governança não podem operar predominantemente por meio dos fluxos descendente ou vertical.

5.2.2 Fluxos ascendentes / Assimétrico de duas mãos

Neste modelo, a organização viabiliza canais que levam a informação de quem normalmente é o receptor até a organização. A interação geralmente não é

instantânea. O usuário geralmente aguarda por um feedback da organização, este pode ou não ocorrer.

Apesar de a organização prover estes canais para a interação de seus públicos, eles não atendem as demandas de forma rápida e relacional. Normalmente são canais como formulários “Fale Conosco”, caixas de sugestões ou mesmo pesquisas de satisfação.

O fluxo ascendente pode ser associado ao modelo “assimétrico de duas mãos” proposto por Grunig e Hunt. A organização confere voz aos públicos, porém parcialmente.

5.2.3 Fluxo horizontal ou lateral / Assimétrico de duas mãos

Neste fluxo a comunicação ocorre no mesmo nível. Na comunicação interna, este fluxo pode proporcionar resultados e integração positiva, no alcance da coordenação de esforços e sinergia entre os servidores da organização. Na comunicação externa, se houver esforços da organização em dialogar com a sociedade, aproveitando internamente o que dela for verbalizado e apontado, o fluxo horizontal pode ser favorável para a prática de governança.

Os fluxos ascendente e horizontal equivalem-se ao modelo “Assimétrico de Duas Mãos” proposto por Grunig e Hunt. Neste modelo, a organização confere voz aos públicos, porém parcialmente, às vezes com a intenção de induzi-los a um comportamento esperado pela organização (GRUNIG, 2011).

5.2.4 Fluxos transversal e circular/ simétrico de duas mãos

Considerando os modelos participativos ligados a prática de governança, organização deve buscar uma comunicação capaz de transcender à lógica tradicional. Nesse sentido, Kunsch contribui:

Uma tendência das organizações orgânicas e flexíveis é permitir que a comunicação ultrapasse as fronteiras tradicionais do tráfego de suas informações. Essas organizações, por incentivarem uma gestão mais participativa e integrada, criam condições para que as pessoas passem a intervir em diferentes áreas e com elas interagir (KUNSCH, 2003).

O fluxo transversal se dá em todas as direções, fazendo-se presente nos fluxos descendente, ascendente e horizontal nas mais variadas posições das estruturas ou da arquitetura organizacional.

Segundo Flores Gutierrez e Orosco Gutiérrez apud Kunsch 2003, o fluxo circular “abarca todos os níveis sem se ajustar às direções tradicionais e seu conteúdo pode ser tanto mais amplo quanto maior for o grau de aproximação das relações interpessoais entre os indivíduos”.

Os fluxos circular e transversal associam-se à proposição de Grunig e Hunt no modelo “simétrico de duas mãos”. Este modelo está baseado em pesquisas que utilizam a comunicação na administração de conflitos e a colaboração com públicos estratégicos, na negociação e no consenso. A existência de programas de comunicação que considerem os fluxos transversal e circular seria o ideal para a administração pública na contemporaneidade, já que uma comunicação que abarca esses fluxos reflete uma organização flexível, dinâmica e aberta ao diálogo. .

Outro modelo que será utilizado em nossa análise é o modelo de participação crescente (López, 2004), o qual foi detalhado no capítulo dedicado aos estudos da Comunicação Pública.

5.3 A comunicação da Universidade de São Paulo

A Universidade de São Paulo foi fundada em 1934, com a junção de Escolas e Faculdades do Estado de São Paulo que já desenvolviam notória atividade acadêmica: as Faculdades de Direito, Medicina, Farmácia e Odontologia, Filosofia, Ciências e Letras e Escolas Politécnica e Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Naquela época, a USP já se tornava a maior Universidade do país, título que sustenta até hoje. Atualmente a Universidade é composta por 42 unidades de ensino e pesquisa, por 31 órgãos de direção e serviço, totalizando 2.937.512 m² de área edificada (figura 2).

USP em Números 2015

Dados Gerais	
Universidade Estadual fundada em 1934.	
Centro avançado de ensino, pesquisa e extensão de serviços à comunidade.	
Campi: São Paulo (4), Bauru, Lorena, Piracicaba, Pirassununga, Ribeirão Preto e São Carlos (2).	
Área territorial (aproximadamente)	76.437.742 m2.
Área edificada (aproximadamente)	2.937.512 m2.
Unidades e outros órgãos	
	87
Ensino e pesquisa	42
Órgãos centrais de direção e serviço	31
Institutos especializados	6
Hospitais e serviços anexos	4
Museus	4
Aluno matriculados	
	94.875
Graduação (1º sem)	59.081
Pós-Graduação	30.039
Mestrado	14.130
Doutorado	15.909
Especiais	5.755
Homens (51,71%)	49.056
Mulheres (48,29%)	44.883
Concluintes e Títulos Outorgados	
	13.219
Concluintes de Graduação	6.890
Títulos Outorgados na Pós-Graduação	6.329
Mestrado	3.625
Doutorado	2.704
Graduação	
Cursos oferecidos	300
Disciplinas ministradas (1º sem)	5.176
Inscritos no Vestibular	172.005
Vagas oferecidas em cursos presenciais	11.057
Vagas oferecidas em cursos semipresenciais	360
Pós-Graduação	
Programas oferecidos	222
Cursos oferecidos	676
Mestrado	353
Doutorado	323

Figura 2 - USP em números 2015 | Fonte: Universidade de São Paulo

Com relação à comunicação, o Serviço de Imprensa foi criado em 1951, a Rádio USP em 1977 e o Jornal da USP em 1985. Márcia Avanza, em sua dissertação de mestrado (2001), traçou um histórico da Comunicação na USP, desde a criação do Serviço de Imprensa até a criação da Agência Universitária de Notícias, em 1995. No estudo a autora percebe a falta de uma política permanente de comunicação e realça as iniciativas pessoais que tiveram a possibilidade de interferir no processo.

Para centralizar, planejar e administrar globalmente a comunicação da USP foi criada, em 27 de novembro de 1989, a Coordenadoria de Comunicação Social (CCS), hoje Superintendência de Comunicação Social (SCS), órgão ligado diretamente à Reitoria da Universidade. Após o estabelecimento da SCS foram criadas a TV USP, Revista USP e a divisão de mídias online da USP.

Atualmente, este órgão é diretamente responsável por 6 mídias, Agência USP de Notícias, Jornal da USP, Rádio USP, Revista USP, TV USP e USP online, gerenciadas pela equipe interna, organizada em 5 divisões (figura 3).

Soma-se aos esforços de comunicação da SCS, o papel da Assessoria de Imprensa da Reitoria, atualmente responsável pela Sala de Imprensa e Blog da USP.



Figura 3 - Organograma - Superintendência de Comunicação Social |
Fonte: Universidade de São Paulo

► Mídias



Agência USP de Notícias

A Agência USP de Notícias está na base de um projeto que pretende valorizar a inserção de pesquisadores e docentes da USP nos veículos de comunicação.



Jornal da USP

O Jornal da USP, com periodicidade semanal e uma tiragem de 20 mil exemplares, é um dos mais eficientes e conhecidos veículos de informação para a comunidade interna da Universidade.



Rádio USP

A Rádio USP opera em 93,7 Mhz, com uma programação voltada para a área educativa, e é, ao mesmo tempo, um canal de comunicação entre a USP e a sociedade.



Revista USP

A Revista USP é uma publicação de ensaio de idéias que discute e aprofunda temas sob uma perspectiva multidisciplinar.



TV USP

A TV USP integra a programação do Canal Universitário (CNU) de São Paulo. Na sua produção, destaca-se o caráter inédito e especial que é resultado da necessidade de adequá-la ao ritmo e à estética de TV.



USP Online

O USP Online o serviço responsável pelo Portal da USP, o maior portal acadêmico brasileiro, com uma média de 30 mil visitas por dia.

Figura 4 - Mídias USP - Superintendência de Comunicação Social |
Fonte: Universidade de São Paulo

Embora não administrado diretamente pela SCS e pela Assessoria de Imprensa, no contexto deste trabalho, não podemos deixar de listar o “Portal da Transparência USP”, que atualmente é administrado por uma Comissão Coordenadora designada pelo Reitor da Universidade, conforme Portaria GR n6629, publicada no Diário Oficial do Estado em 12 de fevereiro de 2015 (ANEXO A). A comissão é presidida por um servidor-docente e compostas por 5 servidores não-docente. Na área da comunicação, uma jornalista, vinculada à SCS, compõe a comissão.

5.4 Análise dos canais de comunicação institucional da Universidade de São Paulo

Dentre os veículos, canais e meios de comunicação da Universidade de São Paulo, foram elencados para a análise neste trabalho três canais voltados à natureza da comunicação institucional e da governança. Os perfis da Universidade de São Paulo nas redes sociais digitais poderiam ser analisados sob o ponto de vista institucional, porém, requereriam metodologia mais complexa, com análise de conteúdo, inviável para aplicação neste trabalho.

Embora os outros canais citados no tópico anterior, como o Jornal da USP e a Agência USP de Notícias, tenham como finalidade apresentar à sociedade sua produção, no caso da USP predominantemente científica, acadêmica e cultural, tais veículos exercem predominantemente o papel de divulgação científica, baseados nos conceitos do jornalismo científico. A divulgação científica, embora indispensável para a comunicação de uma Universidade Pública, não é o foco deste trabalho.

Assim, os canais predominantemente institucionais que serão analisados, conforme a metodologia apresentada, são:

- Portal da Transparência
- Sala de Imprensa
- Portal da USP

5.4.1 Portal da transparência

Implementado em 2013, o Portal da Transparência da Universidade de São Paulo (<http://www.transparencia.usp.br>) disponibiliza dados administrativos e financeiros da Universidade de São Paulo.



Figura 5 - Página Inicial - Portal da Transparência USP | Fonte: Universidade de São Paulo

Importante apresentar aqui o sentido de dado. Haswani (2010) assim o conceitua:

Dado é um registro da realidade, independentemente do contexto em que foi captado ou outros contextos a ele relacionados. Sua principal característica é não possuir significado próprio, constituindo-se apenas um registro, numérico ou em critérios estabelecidos previamente à coleta.

O dado sozinho não nos leva ao significado compartilhado necessário para estabelecer um processo comunicativo. Os links disponíveis no portal, muitas vezes levam a outros sites de outras estruturas da Universidade de São Paulo. Por exemplo, ao clicar em “Pesquisa”, buscando informações a respeito das pesquisas produzidas na Universidade de São Paulo, fontes de financiamento, por exemplo, o usuário é levado ao site da Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade e neste espaço também não é possível localizar as informações buscadas. O mesmo acontece com informações sobre recursos humanos, o usuário, na maioria das vezes, é levado ao site do Departamento de Recursos Humanos da USP, com linguagem visual e características distintas do portal da transparência.

Embora o objetivo deste trabalho não seja analisar o conteúdo dos canais, mas sim, os fluxos de comunicação viabilizados por eles, se fez necessário observar, no Portal da Transparência, um documento que traz informações a respeito do planejamento da Universidade para 2015, o *Plano de Metas*. Citar este documento é agregador a este trabalho, uma vez que consta lá que um dos eixos do planejamento da Universidade é “Relacionamento qualificado com a sociedade”. No entanto, todas as metas propostas para a efetivação deste relacionamento são via de mão única e não consideram a estrutura de comunicação da universidade (ANEXO B).

Voltando à análise a partir da metodologia proposta, no Portal da Transparência, no menu “Serviço de Informações ao Usuário”, há três canais de fluxos ascendentes e um canal de fluxo horizontal, são formulários online e bate-papo online, respectivamente, como veremos a seguir:

- **Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)**

Segundo descrição no próprio portal, o usuário pode solicitar acesso a documentos e informações assegurados pela Lei de Acesso à Informação. A interação se dá por meio de um formulário.

- **Fale com a USP**

Segundo descrição no portal, o usuário deve utilizar esse serviço ter acesso a “informações gerais” sobre a Universidade. O contato pode ser feito por intermédio de um formulário ou por um bate-papo online, que funciona de segundas a sextas-feiras, das 09h às 18h.

- **Ouvidoria Geral da USP**

Segundo descrição do canal, o usuário pode utilizá-lo para manifestar insatisfação quanto a problema ou reclamação não atendido em órgão competente da Universidade.

Em todo o site foram localizados outros dois espaços de consulta de informações que permitem *feedback* do usuário por meio de formulário, são eles:

- Portal da Transparência> A USP> **Anuário Estatístico**> Formulário de *feedback*
- Portal da Transparência> Pesquisa> **Dados gerais de Pesquisa**> Formulário de *feedback*

Para trazer dados mais precisos de quantas demandas a Universidade de São Paulo recebeu e atendeu desde o lançamento do Portal da Transparência, foi realizada a consulta por meio de dois dos canais disponíveis (SIC e Chat) e um indicado (e-mail da Assessoria de Imprensa da USP). No “SIC”, uma mensagem automática informou que a “solicitação seria respondida em um prazo não superior a 20 dias”. Após doze dias houve o retorno da solicitação, porém sem resposta satisfatória para a pergunta. (ANEXO C).

Buscando um retorno mais imediato, outro canal utilizado foi o chat. A operadora prontamente respondeu, informando o e-mail da Assessoria de Imprensa da Universidade e pedindo para contatá-los. Porém, o e-mail não foi respondido. Ou seja, após doze de espera e três canais utilizados, a demanda não foi atendida de forma satisfatória.

Evitando reduzir a análise a apenas uma experiência, partiremos para a identificação dos fluxos comunicativos, associados aos modelos de Grunig e Hunt, e do enquadramento no Modelo de Participação Crescente, de Jaramillo López, conforme metodologia proposta.

Dos 43 links expostos no site, 37 valiam-se apenas do fluxo comunicativo descendente. Considerando os modelos de Grunig e Hunt, os mesmos 37 podem ser classificados como “informação pública”, uma vez que disseminam informações sobre a organização e não estabelecem canal de *feedback*. No modelo proposto por

López, os mesmos 37 espaços ficaram na dimensão “informação”, a dimensão que menos considera a participação social.

A análise permitiu identificar cinco espaços com fluxo de comunicação ascendente, em que o usuário pode enviar alguma manifestação à organização, no caso, em todos esses espaços o modo de interação proposto foi por meio de formulários online. No modelo de Grunig e Hunt, a classificação desses mesmos cinco espaços foi “Assimétrico de duas mãos”, enquanto no modelo de participação crescente, estes cinco canais foram enquadrados na dimensão “consulta”. Apenas um dos 43 links analisados foi considerado como predominantemente horizontal, o chat. No modelo de Grunig e Hunt, o chat foi classificado como simétrico de duas mãos, uma vez que o canal possibilita o diálogo entre a organização e o usuário. Ressaltamos, porém, que o chat não amplifica a participação do cidadão. Por isso, no modelo de López, o chat foi classificado como “consulta”, mesma categoria dos formulários online. Segundo López, a dimensão após a “consulta”, é a “deliberação”. O chat é um instrumento de atendimento individual, o diálogo proposto com o cidadão não é amplificado ao público e não é de caráter deliberativo.

Quadro-resumo – Análise - Portal da Transparência da Universidade de São Paulo				
Fluxos de comunicação				
Descendente	Ascendente	Horizontal	Transversal	Circular
37	5	1	–	–
MPRP (Grunig e Hunt)				
Agência de Imprensa	Informação Pública	Assimétrico de duas mãos	Simétrico de duas mãos	–
–	37	5	1	–
MPC (López)				
Informação	Consulta	Deliberação	Consenso	Corresponsabilidade
37	6	–	–	–
Total de Ramificações (Links) analisados: 43				

Quadro 1 - Quadro-resumo - Análise do Portal da Transparência da USP - Fonte: a própria autora

Análise: Transparência é sem dúvida um valor importante para o processo de governança nas organizações públicas. A Lei de Acesso à Informação (12.527/2011) incentivou as organizações públicas a implementarem serviços de informação ao cidadão. A implementação recente de um projeto de transparência na USP, indica, ao menos, que ela está atenta às demandas legais. Para Koçouski (2012),

do ponto de vista legal, a transparência pública no Brasil tem sido tratada como a disposição de portais eletrônicos para acesso em tempo real de repasses financeiros da administração pública em geral. Do ponto de vista social, o objetivo é que os portais de transparência sejam instrumentos para que os cidadãos possam – caso seja de seu interesse – fiscalizar o emprego de recursos públicos e ainda verificar a realização de ações firmadas por meio de contratos e convênios.

O Portal funciona como um repositório de links que levam o usuário para localizar dados em espaços com linguagem visual distintas. Haswani (2010) indica que os dados isolados não são informação; a informação é possibilitada quando os dados são analisados em diferentes contextos. No Portal da Transparência da USP, a descentralização dos dados ainda é um agravante que dificulta relacioná-los.

Pela análise dos fluxos de informação do Portal da Transparência da USP percebe-se que são poucos (aproximadamente 10%) os espaços para interação do usuário, e quando existem não entregam a informação com assertividade e agilidade. Assim, propõe-se ao Portal da Transparência da USP que não só atenda às leis, mas que ofereça ao cidadão uma experiência mais dinâmica e participativa, inerentes ao processo de governança e às práticas de comunicação pública alinhadas a esse processo.

5.4.2 Sala de imprensa

As salas de imprensa usualmente são utilizadas pelas organizações como um espaço de relacionamento com a imprensa.

Para Bueno e Pimenta (2007), as salas de imprensa são:

espaços exclusivos de interação com a mídia, explicitamente identificados no site da organização, e que têm como principais objetivos: a) agilizar o relacionamento com os profissionais de imprensa pela utilização da comunicação on-line, favorecendo, sobretudo, os veículos e jornalistas que se localizam distantes da sede da organização; b) ampliar a oferta de dados e informações sobre as organizações (material institucional, releases, fotos, áudios e vídeos, press kits etc).

A *Sala de Imprensa da USP* (<http://www.usp.br/imprensa>) foi criada em 2010, desde então é de responsabilidade da Assessoria de Imprensa da Reitoria, ligada diretamente ao Gabinete do Reitor. Segundo o expediente do ambiente virtual, a produção de conteúdo editorial e gerenciamento do site é realizada pela Assessoria de Imprensa, enquanto à Superintendência de Comunicação Social é responsável pelo desenvolvimento e manutenção do site.

The image shows the homepage of the USP Sala de Imprensa website. At the top, there is a header with the USP logo and the text 'Universidade de São Paulo Sala de Imprensa'. To the right, contact information is provided: 'E-mail: imprensa@usp.br' and 'Fone: +55 11 3091-3220 / 3300'. Below the header is a search bar and a navigation menu with links for 'Home', 'Blog da USP', 'Notícias', 'Informe da Reitoria', 'Fale Conosco', and 'Arquivo'.

The main content area is divided into several sections:

- Blog da USP:** A section titled 'Últimas postagens publicadas no Blog da USP, acesse e comente!' featuring a list of recent posts with dates and titles, such as '13/11/2015 IFSC organiza 6ª Semana da Escrita Científica' and '12/11/2015 FEARP realiza workshop gratuito de Contabilidade e Tributação'.
- Serviços:** A vertical list of services including 'USP Imagens', 'Newsletter', 'USP em Números', 'Base de Especialistas', and 'Imprensa'.
- Mídias da USP:** A list of media outlets such as 'Agência USP de Notícias', 'Revista Espaço Aberto', 'Jornal da USP', 'Rádio USP', 'Revista USP', 'TV USP', and 'USP Online'.
- Redes Sociais:** Links for 'FACEBOOK' and 'TWITTER'.
- Notícias:** A section on the left with a large image of a meeting and a headline: 'Conselho Universitário aprova diretrizes orçamentárias para 2016'. Below this are smaller news items with images and headlines, such as 'Press release Tribunal de Justiça de SP proíbe fornecimento de fosfoetanolamina' and 'Fuvest divulga inscritos e relação candidato/vaga no Vestibular 2016'.

At the bottom of the page, there is a footer with the USP logo, contact information, and a navigation menu. It also includes social media links for RSS, Twitter, and E-mail, and a copyright notice: '© 2010-2015 - Sala de Imprensa - USP - Universidade de São Paulo - Produzido por USP Mídias Online'.

Figura 6 - Página Inicial - Sala de Imprensa USP
| Fonte: Universidade de São Paulo

De acordo com a metodologia proposta, analisaremos a Sala de Imprensa da USP sob a perspectiva dos fluxos de comunicação, dos modelos de práticas de Relações Públicas (Grunig e Hunt) e do modelo de participação crescente (López).

Será feita a análise em cada um dos espaços dispostos na Barra de Menus Principal. Também será analisada a “Base de Especialistas”, disposta na categoria “Serviços”, uma vez que apresenta clara afinidade com a finalidade da Sala de Imprensa.

Barra de menus

A Barra de Menus está dividida em: Home, Blog da USP, Notícias (Press release), Informe da Reitoria, Fale Conosco e Arquivo.

Menu “Home”

A página inicial da Sala de Imprensa destaca as últimas notícias postadas nas áreas “Notícias” e “Informe da Reitoria”. A navegabilidade é incentivada a partir de links. Há mecanismo de Busca que pode facilitar que o interessado localize o assunto requerido. O fluxo predominante é o descendente associado ao modelo “Informação Pública”. Com relação ao modelo de participação crescente, a dimensão identificada é a “informação”.

Menu “Blog da USP”

Na área “Blog da USP” estão dispostas notícias, em ordem cronológica, principalmente sobre serviços e eventos. A maioria das notícias conta com imagens que dão suporte visual ao texto. Mas, é importante que tentemos compreender o conceito de *weblog*. Nesse sentido, Terra (2006) retoma a formação da palavra: “*weblog* é uma palavra de origem inglesa composta das palavras *web* (página de internet) e *log* (diário de bordo), mais conhecida como *blog*”.

Recuero (2007) aponta que os *weblogs*, de um modo geral, possuem ferramentas de troca muito populares: (a) ferramentas de comentários, que permitem que os leitores possam manifestar-se a respeito do que é discutido no blog; (b) *blogrolls*, que são as listas de blogs “recomendados” pelo blogueiro e (c) *trackbacks*, que são ferramentas que permitem que um post de algum blog que está sendo discutido em outro blog possa ser referenciado pelos dois.

No “Blog da USP” foi identificado espaço para o envio comentários pelos leitores, porém, antes de serem publicados, os comentários passam por moderação. A moderação é claramente informada pela mensagem “Este blog reserva-se o direito de não publicar comentários que firam a lei, a ética ou outros princípios da boa

convivência. Dessa forma, serão suprimidos comentários anônimos ou que envolvam crimes de calúnia, ofensa ou falsidade ideológica”.

Assim, identificamos que canal se propõe a receber feedback dos leitores e possui fluxo ascendente, uma vez que os comentários passam por moderação, e podem ou não ser publicados. No modelo Grunig e Hunt, os canais valem-se como “assimétrico de duas mãos”, enquanto no modelo de López, pode-se classificar como “consulta”, uma vez que a instituição se propõe a conhecer e divulgar a opinião do leitor.

Menu “Notícias”

O espaço “Notícias”, também denominado “Press Release”, é formado por textos informativos, também dispostos em ordem cronológica. Embora a análise de conteúdo não seja o objeto de análise deste trabalho, é importante perceber que os títulos sugerem notícias sobre, por exemplo, posse de Diretores e Concessão de Títulos. Sendo a imprensa, o público principal do espaço, é pertinente propor indagações se os critérios de noticiabilidade da área “Notícias/PressRelease” é compartilhado pelos jornalistas. O espaço também não oferece espaço para interação do usuário. Porém, há plug-ins que facilitam o compartilhamento do conteúdo nas redes sociais.

Assim, o fluxo comunicativo predominante é o descendente. O modelo de Grunig e Hunt identificado foi “informação pública”, e a dimensão do modelo de participação crescente, é a “informação”.

Menu “Informe da Reitoria”

O espaço “Informe da Reitoria” traz notícias e posicionamentos da Reitoria da Universidade de São Paulo. A área é um canal estruturado em que os interessados podem buscar informações relacionadas com as decisões e posicionamento da reitoria. Vale-se, portanto, como um instrumento de assessoria de imprensa.

A análise do fluxo mostra que o espaço é de fluxo descendente.

O modelo de Grunig e Hunt identificado foi o “informação pública”, e a dimensão do modelo de participação crescente, é a “informação”.

Menu “Fale Conosco”

No espaço “Fale Conosco” é disponibilizado um formulário tradicional para o envio de mensagens à Assessoria de Imprensa. Caracteriza-se como um veículo de fluxo ascendente. O modelo de Grunig e Hunt identificado foi o “assimétrico de duas mãos” e a dimensão contemplada o modelo de participação crescente, é a “consulta”.

Menu “Arquivo”

Como o nome sugere, no “Arquivo” estão conteúdos com datas passadas. O espaço é dividido em três categorias – “Podcasts”, “Vídeos” e “USP destaques”. Com relação aos “podcasts” e “USP destaques”, os conteúdos datam 2013. No área vídeos, é possível localizar conteúdo de 2014. Importante enfatizar que na Sala de Imprensa, não foram localizados conteúdos atuais dessas mesmas categorias.

O fluxo comunicativo identificado é o descendente. O modelo de Grunig e Hunt identificado foi o da “informação pública”, e a dimensão do modelo de participação crescente é a “informação”.

Menu “Serviços” - Base de Especialista

Área destinada a auxiliar interessados que buscam na Universidade de São Paulo especialistas para matérias jornalísticas e estudos, por exemplo. Sendo a USP, a maior universidade pública, que historicamente concentra grandes acadêmicos e profissionais das áreas das ciências humanas, exatas e biológicas, esse serviço se faz extremamente necessário.

O interessado pode preencher o formulário de solicitação de fontes para ser atendido pela equipe do USP online (serviço ligado à Superintendência de Comunicação Social), ou pode fazer a busca no banco de dados indicado.

Porém, a busca, se realizada pelo próprio interessado, não informa dos dados de contato dos especialistas sugeridos, como telefone e e-mail, o que faz com que o usuário tenha que continuar sua busca em outro ambiente, no site da Unidades e na Plataforma Lattes, por exemplo, caso queira estabelecer contato.

Neste espaço predomina o fluxo de comunicação ascendente. Nos modelos de Grunig e Hunt, o modelo considerado é o assimétrico de duas mãos. No

modelo de participação crescente de López, a área “Base do Especialista” vale-se como consulta.

Quadro-resumo – Análise – Sala de Imprensa da Universidade de São Paulo				
Fluxos de comunicação				
Descendente 4	Ascendente 3	Horizontal –	Transversal –	Circular –
MPRP (Grunig e Hunt)				
Agência de Imprensa –	Informação Pública 4	Assimétrico de duas mãos 3	Simétrico de duas mãos –	–
MPC (López)				
Informação 4	Consulta 3	Deliberação –	Consenso –	Corresponsabilidade –
Total de Ramificações (Links/áreas) analisadas: 7				

Quadro 2- Quadro-resumo - Análise da Sala de Imprensa da USP - Fonte: a própria autora

Análise: A Sala de Imprensa na Universidade de São Paulo, tem mais que o papel de se relacionar com a imprensa, lá estão reunidos os conteúdos produzidos pela equipe da Assessoria de Imprensa da Reitoria, como notícias e notas institucionais que podem interessar a outros públicos, como o interno. O “Blog da USP” é integrante da Sala de Imprensa, o que pode inibir a interação de outras pessoas que não são pares da Imprensa. Porém, apesar do conteúdo moderado, o usuário pode ter sua opinião relacionada ao “post” divulgada publicamente a partir dos *comentários*. Assim, percebe-se um esforço da Assessoria de Imprensa da Universidade em propor canais participativos, porém os espaços existentes são majoritariamente unidirecionais, portanto assimétricos e propõem pouca participação social.

5.4.3 Portal da Universidade de São Paulo

A atual versão do Portal da USP (www.usp.br) foi lançada em 2015. Com layout agradável e dinâmico, a página inicial traz conteúdos para diversos públicos da instituição, como vestibulandos, pesquisadores e imprensa, por exemplo.

The screenshot shows the homepage of the USP website. At the top, there is a navigation bar with links: Home, Serviços, Estude na USP, USP Mapas. On the right, there are social media icons and a search bar. Below the navigation bar is the USP logo and the text 'Universidade de São Paulo Brasil' with a 'FALE COM A USP' button. There are also buttons for 'Ensino', 'Pesquisa', 'Extensão', 'Institucional', and 'Notícias'. A search bar is located in the top right. The main content area includes a banner for 'QS WORLD UNIVERSITY RANKINGS' and 'THE WORLD UNIVERSITY RANKINGS'. Below the banner are sections for 'DESTAQUES' (featuring a photo of a river), 'IMPRENSA' (with sub-sections for 'TRIBUNAL DE JUSTIÇA', 'INSTITUCIONAL', 'ORÇAMENTO', and 'GRADUAÇÃO'), and 'Notícias' (with sub-sections for 'Estude na USP', 'Faça pós-graduação', and 'Comunidade USP'). The 'Notícias' section lists several news items with dates and titles.

Figura 7 - Página Inicial - Portal da Universidade de São Paulo | Fonte: Universidade de São Paulo

Dado às múltiplas ramificações de um portal como o da Universidade de São Paulo, nos restringiremos a analisar as ferramentas indicadas na página inicial do portal que permitam requisição/interação pelo usuário, são elas:

Fale com a USP

O “Fale com a USP” do Portal da USP, é o mesmo “Fale com a USP” do Portal da Transparência.

Segundo descrição no portal, o usuário deve utilizar esse serviço ter acesso a “informações gerais” sobre a Universidade. O contato pode ser feito por intermédio de um formulário ou por um bate-papo online, que funciona de segundas a sextas-feiras, das 09h às 18h.

Fale com o Reitor

Tradicional canal de fluxo ascendente, o “Fale com o Reitor” disponibiliza um formulário para o envio da pergunta ao Reitor da Universidade de São Paulo, Prof. Dr. Marco Antonio Zago.

INSTITUCIONAL

USP

Uma universidade pública, mantida pelo Estado de São Paulo e ligada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia

COMUNICADOS

Fosfoetanolamina: informações
Confira comunicado e informações sobre substância produzida no campus de São Carlos

ORGANIZAÇÃO

Reitoria, Pró-reitorias e demais órgãos da universidade

INTERNACIONAL

A internacionalização é uma das diretrizes da USP

INSTITUCIONAL

- A USP
- Código de Ética da USP
- Organização administrativa
- Escolas, Faculdades e Institutos
- Cooperação Internacional
- Concursos e Licitações

FALE COM O REITOR

TRANSPARENCIA USP

APP USP

INFORME DA REITORIA

PODER E GOVERNANÇA

DE A A Z

Escolas, faculdades e institutos da Universidade

REITOR

Fale com o Reitor – envie uma mensagem

USP Universidade de São Paulo Brasil

• Créditos • Fale com a USP • Direitos autorais

🇬🇧 📧 🐦 📺 📺 📺 📺 📺

ACESSO RÁPIDO

- TELEFONES / RAMAIS
- BUSCA PESSOAS
- BUSCA BIBLIOTECAS
- USP EM NÚMEROS

COMUNICAÇÃO SOCIAL

- Agência USP de Notícias
- Jornal da USP
- Eventos USP
- Imagens USP
- Portal da USP
- Rádio USP
- Revista Espaço Aberto
- Revista USP
- TV USP
- Sala de Imprensa

Figura 8 - Página Inicial - Portal da Universidade de São Paulo - área institucional |
Fonte: Universidade de São Paulo

No entanto, para que o usuário utilize este canal e se sinta atendido, ele de fato necessita confiar que a resposta virá do reitor e não de algum membro de sua equipe. Iniciativas como essa podem surtir efeitos mais positivos e processos mais transparentes, quando a imagem do reitor é associada à resposta da pergunta, em relações dialógicas e interativas, com pessoalidade, como se pressupõe uma conversa. Assim, este fluxo poderia ser melhor estabelecido se o canal utilizado fosse vídeo-chat, TV ao vivo, rádio/podcast, ou mesmo presencialmente, preferencialmente em um evento para essa finalidade.

Quadro-resumo – Análise – Espaços Interativos - Portal da Universidade de São Paulo				
Fluxos de comunicação				
Descendente	Ascendente	Horizontal	Transversal	Circular
	2	1	–	–
MPRP (Grunig e Hunt)				
Agência de Imprensa	Informação Pública	Assimétrico de duas mãos	Simétrico de duas mãos	
–		2	1	–
MPC (López)				
Informação	Consulta	Deliberação	Consenso	Corresponsabilidade
	3	–	–	–
Total de Ramificações (Links/áreas) analisadas: 3				

Quadro 3- Quadro-resumo - Análise dos espaços interativos Portal da USP – Fonte: a própria autora

Análise:

O site da Universidade de São Paulo articula bem o seu conteúdo com as outras mídias USP (TV USP, Rádio USP, Agência USP de Notícias, por exemplo), o que é um fator favorável para a comunicação, que denota planejamento e uniformidade. Porém, assim como os demais veículos analisados neste trabalho, o canal transmite a informação, sem oferecer possibilidade de retorno por parte do leitor/sociedade. Os canais que permitem a interação com o usuário não contemplam as demandas do cidadão que procura informação precisa e rápida. O canal “ Fale com o Reitor”, de fluxo ascendente, não garante que o retorno seja de fato redigido pelo Reitor. A comunicação não é dialógica e instantânea.

Com relação aos fluxos comunicativos o Portal da USP permite pouca participação, a não ser pela forma indireta de compartilhar o conteúdo das redes sociais, como incentivado pelos plug-ins.

Não é o objetivo deste trabalho, mas é importante reconhecer que a Universidade se preocupou em organizar e estruturar seu ambiente virtual, a partir dos interesses principais de seus públicos mais recorrentes (vestibulandos, imprensa, pesquisadores).

Reconhecemos que nem todos os veículos são passíveis de participação social, é importante respeitar as características de determinados veículos/canais, porém, a Universidade deve, institucionalmente, propor formas de comunicação transparentes e participativas, voltadas a integrar a sociedade nas atividades da Universidade e assim, criar valores compartilhados. A Universidade deve se comprometer a estabelecer relacionamento com seus públicos em busca da legitimação social e da continuidade de sua missão: vencer pela ciência.

Como reforça Deetz (2009 p. 89) “A capacidade para alcançar sustentabilidade econômica, ambiental-ecológica e social existe, mas devemos adotar novas formas de comunicação e governança”.

5.5 Consolidação de dados - análise geral

Os canais institucionais analisados, todos no suporte online, não entregam à sociedade possibilidades de participação e interação, considerando os fluxos horizontal, circular e transversal, necessários para a comunicação direcionada à governança.

Porém, percebe-se que há estruturas institucionais dedicadas ao planejamento da comunicação na Universidade: A Superintendência de Comunicação Social e a Assessoria de Imprensa da Reitoria, ambas ligadas ao alto escalão da universidade – a reitoria.

Para que a universidade se relacione com a sociedade (um dos objetivos do plano de metas), é necessário que a USP tenha uma política de comunicação que contemple canais de via de mão dupla, se comunicando com a sociedade, estabelecendo diálogo e significados compartilhados.

Dos ambientes virtuais analisados, considerando aqueles que previam uma interação do usuário, mesmo que assimétrica, apenas dois deles se distinguiram dos tradicionais formulários online – o chats, e os comentários no blog USP -

porém, mesmo esses canais, não permitem uma experiência completa de comunicação multidirecional e participativa.

Os canais de comunicação analisados sugerem que a USP não opera voltada para a gestão da governança. Nos capítulos anteriores, tratamos do ônus que a passividade das organizações, frente às novas formas de gestão e aos anseios da sociedade, pode gerar, levando a organização a ser deslegitimada pela sociedade – sujeitando-se ao esvaziamento dos “não-lugares” ou dos “espaços-vazios” (Bauman, 2001).

No entanto, as estruturas da Universidade dedicadas à comunicação, a produção de capital intelectual, e principalmente novas diretrizes de gestão, podem levar à USP a adotar modelos contemporâneos de comunicação, efetivando sua aproximação com a sociedade.

Quadro-resumo - Geral				
Fluxos de comunicação				
Descendente	Ascendente	Horizontal	Transversal	Circular
41	9	1	–	–
MPRP (Grunig e Hunt)				
Agência de Imprensa	Informação Pública	Assimétrico de duas mãos	Simétrico de duas mãos	–
–	41	9	1	–
MPC (López)				
Informação	Consulta	Deliberação	Consenso	Corresponsabilidade
41	10	–	–	–
Total de Ramificações (Links/áreas) analisadas: 51				

Quadro 4- Quadro-resumo - Consolidação de Dados- Fonte: a própria autora

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho nos levou a identificar as intersecções entre os campos da administração pública e da comunicação pública na contemporaneidade. Parece ser uníssona a compreensão de que estamos vivendo uma época de transição, em que modelos antigos de gestão pública e de comunicação não abarcam a complexidade das organizações e principalmente os anseios da sociedade na contemporaneidade.

Em um mundo plural, dinâmico, amplificado e reorganizado pelas tecnologias, a sociedade tem voz e vez; e cobra dos poderes públicos atenção às suas demandas.

As intersecções entre os campos da administração e da comunicação mostram que esses caminham inter-relacionados, posicionando a comunicação como estratégica e aliada do processo de gestão, e não sob um viés funcionalista e operacional.

No entanto, parecem que as organizações ainda estão passivas às transformações demandadas pela sociedade, correndo o risco de esvaziar-se de significado - tal realidade é observada em nosso estudo de caso – A Universidade de São Paulo parece não estar voltada para a gestão da governança, à medida que não propõe canais institucionais multidirecionais e interativos para que a sociedade possa se ver como parte da instituição. A análise sugere que a USP ainda opera nos meios tradicionais. É necessário inovação e criatividade nos processos gerenciais e nos processos comunicativos para que as organizações operem calcadas em valores como transparência, confiança e corresponsabilidade.

Com os níveis de confiança no governo em uma curva descendente e aparente preferência social por processos de privatização, as organizações públicas devem dialogar prontamente com a sociedade a fim de responder com presteza seus anseios, inserindo-a nas deliberações dos processos organizacionais.

Para tanto, é central que se estabeleçam relacionamentos legítimos entre a instituição pública e os atores sociais vinculados a ela. Nesse cenário, destaca-se a importância do planejamento da comunicação integrada e do profissional de relações públicas como articulador estratégico do processo de comunicação entre as organizações públicas e seus públicos – a sociedade - para atuação em um contexto complexo de governança, em busca da retomada de legitimidade do setor público.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Cândido Teobaldo de Souza. **Administração de relações públicas no governo**. São Paulo: Loyola, 1982.

AVANZA, Marcia Furtado. **A comunicação do conhecimento: o papel da agência USP de notícias**. São Paulo: USP, 2001. 132p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Ciências da Comunicação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

BARROS FILHOS, Clóvis de. **A falácia lógica e metodológica do conceito de centralidade da organização**. In: A comunicação na gestão da sustentabilidade das organizações. KUNSCH, M.M.K; OLIVEIRA, I.L.(Org). A comunicação na gestão da sustentabilidade das organizações. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2009, p.181-195 – (Série Pensamento e Prática, v.2)

BEZERRA, Heloisa Dias; JORGE, Vladimir Lombardo. **Boa governança na web: o Brasil caminha a passos lentos**. In: ROTHBERG, D. Políticas e gestão da comunicação no Brasil contemporâneo. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011. p. 43-64.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Pesquisa brasileira de mídia 2015 : hábitos de consumo de mídia pela população brasileira**. – Brasília-DF: SECOM, 2014. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf>. Acesso em 12 de nov. 2015.

BUCCI, Eugenio. **O Estado de Narciso: A comunicação pública a serviço da vaidade particular**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

BUENO, Wilson da Costa; PIMENTA, Caroline Petian. **As salas de imprensa on line como ponte entre a organização e o jornalista**. 2007. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/pimenta-bueno-salas-de-imprensa-online.pdf>. Acesso em 05.nov.2015.

DEETZ, Stanley. **Comunicação Pública: Construindo um conceito** In: A comunicação na gestão da sustentabilidade das organizações. KUNSCH, M.M.K; OLIVEIRA, I.L.(Org). A comunicação na gestão da sustentabilidade das organizações. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2009, p.85-105 – (Série Pensamento e Prática, v.2)

EDELMAN. **Trustbarometer 2015**. Disponível em: <http://www.edelman.com.br/propriedades/trust-barometer/> >. Acesso em: 14.nov. 2015.

CASTELLS, Manuel. **Sociedade em rede**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

HASWANI, Mariângela Furlan. **A comunicação estatal com garantia de direitos: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela**. 2010. Tese (Doutorado em Integração da América Latina) - Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-31082012-122619/>>. Acesso em: 03.out.2015.

GRUNIG, James; E.; HUNT, Todd. **Managing public relations**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1984.

GRUNIG, James. E. Uma teoria geral das relações públicas: quadro teórico para o exercício da profissão. In: GRUNIG, J. E.; FERRARI, M. A.; FRANÇA, F. Relações públicas: teoria, contexto e relacionamentos. 2. ed. São Caetano do Sul: Difusão, 2011. p.17-118.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, Junho 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02 out. 2015

KOÇOUSKI, Marina. **Comunicação Pública: Construindo um conceito**. In: MATOS, H. (Org.). Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2013, p.41-57.

KOÇOUSKI, Marina. **A comunicação pública face ao dever estatal de informar. Pra não dizer que não falei das flores: estudo de caso do Incra-SP**. 2012. Dissertação (Mestrado em Teoria e Pesquisa em Comunicação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27152/tde-17052013-133211/>>. Acesso em: 25.out.2015.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Comunicação pública: construindo um conceito**. In: MATOS, H. (Org.). Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2013, p.41-57.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Comunicação Pública. Direitos de cidadania, fundamentos e práticas** In: MATOS, H. (Org.). Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2013, p.03-13.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. 5ª edição. São Paulo: Summus, 2003.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo et al. **Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del estado – MCPOI**. Bogotá: Usaid/ Casals & Associates Inc., 2004. Disponível em: <http://taoppcomunicacion.weebly.com/uploads/6/9/3/8/6938815/modelo_de_comunicacion_publica_organizacional_j_c_jaramillo_y_otros_1.pdf> Acesso em 29.out.2015.

NASCIMENTO, Lebna Landgraf. **Processo e práticas de comunicação em empresas públicas da esfera federal: análise das redes sociais digitais**. Dissertação (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2014.

NASCIMENTO, Lebna Landgraf. **Comunicação pública no Twitter**. In: MATOS, H. (Org.). Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2013, p.199-212.

NOVELLI, Ana Lucia. **O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança**. In: Organicom – revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas: comunicação e saúde, n.4, ano 3, São Paulo: ECA-USP/PPGCom/Gestcorp/ Abracorp, 2006. Disponível em: <<http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/viewFile/56/190>> Acesso em: 25.out.2015.

MANCINI, Paolo. **Manuale di comunicazione pubblica** (1996/2002). 5.ed. Roma-Bari: Laterza, 2008.

MATOS, Heloiza. **A Comunicação Pública no Brasil e na França: desafios conceituais**. In: Congresso brasileiro de ciências da comunicação. 2009.

MATOS, Heloiza. **Comunicação pública, esfera pública e capital social**. In: DUARTE, Jorge. Comunicação pública, estado, mercado e interesse público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012 p. 54.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. **O estado da arte da gestão pública**. Rev. adm. empres., São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, Feb. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902013000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05. Out. 2015.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Sílvia. **Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro**. Organ. Soc., Salvador, v. 15, n. 46, p. 39-55, Sept. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302008000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05. Out. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302008000300002>.
Electronic Document Format(APA)

RECUERO, Raquel. Um estudo do Capital Social gerado a partir de Redes Sociais no Orkut e nos Weblogs. **Revista FAMECOS: mídia, cultura e tecnologia**, v. 3, n. 28, 2005. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/limc/PDFs/recuero.compos.pdf>. Acesso em 05.nov.2015.

ROTHBERG, Danilo; LIBERATO, Fabíola. **Cidadania, comunicação pública e portais eletrônicos de governo**. In: ROTHBERG, D. Políticas e gestão da comunicação no Brasil contemporâneo. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011. p. 231-246.

TERRA, Carolina Frazon. **Blogs corporativos como estratégia de comunicação**. RP em Revista, Salvador/BA, ano, v. 4, 2006. Disponível em: <http://www.rp-bahia.com.br/rpemrevista/edicao15/blogs_corporativos_como_estrategia_de_comunicacao.pdf>. Acesso em 05.nov.2015.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Universidade de São Paulo**. Disponível em:<<http://www.usp.br>>. Acesso em: 03.nov.2015

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.transparencia.usp.br>>. Acesso em: 03.nov.2015

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Sala de Imprensa**. Disponível em: <<http://www.usp.br/imprensa/>>. Acesso em: 03.nov.2015

WILSON, Woodrow Thomas. **O Estudo da Administração**. In: Revista do Serviço Público, Maio de 1946, Ano 9, v. 2, n. 2, pp. 349-366. RSP Revisitada: O Estudo da Administração – Woodrow Wilson. Brasília: ENAP, 1946. Disponível em <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/236/241>>. Acesso em 2 out 2015.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: Planejamento e Métodos**. trad. Daniel Grassi – 2ª ed. - Porto Alegre: Bookman, 2001, p.19-35.

ANEXOS

ANEXO A: Portaria interna de criação da Comissão Coordenadora do Portal da Transparência da USP

D.O.E.: 12/02/2015

PORTARIA GR Nº 6629, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015

Cria a Comissão Coordenadora do Portal da Transparência da USP.

O Reitor da Universidade de São Paulo, usando de suas atribuições legais, regimentais e estatutárias, e considerando:

- a importância de dar prosseguimento à política de gestão documental, no âmbito da USP, de modo a assegurar o acesso à informação, em conformidade com as disposições do Decreto nº 58.052, de 16/05/2012, que regulamenta a Lei Federal nº 12.527, de 18/11/2011;
- a criação do Portal da Transparência da Universidade de São Paulo (www.transparencia.usp.br), que visa promover a transparência da gestão pública na USP, permitindo que a sociedade acompanhe e fiscalize a aplicação dos recursos públicos no âmbito da Universidade; e
- a importância de garantir acesso rápido e simples aos dados disponibilizados pelo Portal da Transparência para todos os cidadãos interessados em obter informações da Universidade, baixa a seguinte

PORTARIA:

Artigo 1º – Fica criada a Comissão Coordenadora do Portal da Transparência da USP, com as seguintes atribuições:

I. estruturar o Portal da Transparência da USP para atender, de forma efetiva e em consonância com as normas e legislação vigentes, as demandas da comunidade universitária e da sociedade em geral pelo acesso à informação no âmbito da USP;

II. coletar dados para o contínuo aprimoramento dos serviços oferecidos pelo Portal da Transparência, visando assegurar acesso rápido e simples aos dados disponibilizados para todos os interessados;

III. propor mecanismos e estratégias a fim de que os interessados tenham à sua disposição orientações claras e eficazes que os auxiliem a encontrar as informações desejadas, bem como notícias sobre quaisquer alterações, atualizações e novas funcionalidades pertinentes à utilização do Portal da Transparência da USP.

Artigo 2º – A Comissão Coordenadora do Portal da Transparência da USP tem a seguinte composição:

- I. Prof. Dr. Vahan Agopyan, na qualidade de Presidente;
- II. Sr. João Maria Caldeira Pacheco;
- III. Sr. José Ricardo Barbosa;
- IV. Sra. Márcia Aparecida Silva Blasques;
- V. Sr. Peter Greiner Junior;
- VI. Sr. Silvio Fernandes de Paula.

Artigo 3º – A Comissão Coordenadora do Portal da Transparência da USP deverá interagir com os responsáveis pelos diferentes sistemas e bases de dados da Universidade, a fim de

manter um conjunto consolidado e continuamente atualizado de informações, colaborando ainda para maior integração e confiabilidade dos sistemas corporativos da USP.

Parágrafo único – Caberá à Comissão Coordenadora avaliar a possibilidade de que os dados disponibilizados pelo Portal da Transparência da USP sejam trabalhados de forma contínua, pelos Órgãos competentes da Administração Geral, para gerar Relatórios de Gestão.

Artigo 4º – Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.
Reitoria da Universidade de São Paulo, 11 de fevereiro de 2015.

MARCO ANTONIO ZAGO
Reitor

Conteúdo extraído do Portal de Normas da USP - . Disponível em: <
<http://www.leginf.usp.br/?portaria=portaria-gr-no-6629-de-11-de-fevereiro-de-2015>> Acesso
em: 11.nov.2015

ANEXO B: Plano de Metas 2015 – Eixo 13. Relação qualificado com a sociedade

EIXO 13: Relação qualificada com a sociedade

META 13.1: Contribuir à formulação de políticas públicas

- Mapear as ações e pesquisas em políticas públicas existentes na USP

PRCEU, CCEs das Unidades

- Criar Observatório de Políticas Públicas em áreas prioritárias

PRCEU

- Formular e propor políticas públicas em áreas socialmente sensíveis

PRCEU, Unidades

- Priorizar a concessão e aplicação dos recursos do fomento em projetos comprometidos com as políticas públicas

PRCEU

- Oferecer 10 bolsas do Programa Unificado de Bolsas de Graduação

GR, PRCEU

- Criar prêmio para trabalhos inovadores em políticas públicas

PRCEU

- Renovar acordo com a CAPES no financiamento do Programa Novos Talentos

PRCEU

META 13.2: Criar e implantar a Agência USP de Promoção dos Direitos

- Reestruturar o Núcleo dos Direitos em face da criação da Agência USP de Promoção dos Direitos

PRCEU, PG, SG

- Mapear as ações sobre Direitos Humanos desenvolvidas na USP

PRCEU, Unidades

- Dar continuidade aos cursos de extensão em Direitos Humanos

PRCEU

- Oferecer 10 bolsas do Programa Unificado de Bolsas de Graduação para atuar na Agência

PRCEU

META 13.3: Criar o Programa Plurimodal de Residências Artísticas e Profissionais

- Criar Comissão Gestora do Programa de Residências

PRCEU

- Implantar o Projeto de Residência Profissional em Arquitetura e Planejamento

Urbano

PRCEU, FAU, IAU, PG, SG

- Implantar o Projeto Piloto de Residência em Acervos da Biblioteca Brasileira Midlin, com verba da FAPESP

PRCEU, PG, SG

- Implantar o Projeto Piloto de Residência Artística e de Profissionais de Referência nas diferentes áreas, com verba do Banco Santander

PRCEU, PG, SG

- Avaliar o impacto do Programa de Residência multiprofissional em Saúde

PRCEU, Unidades da área de saúde

META 13.4: Implantar novas formas de ingresso nos cursos de graduação

- Obter sugestões das Unidades de Ensino e Pesquisa

PRG, CGs, Unidades

- Desenvolver proposta unificada

PRG, PG, CoG, CGs

- Encaminhar proposta unificada de novas formas de ingresso aos órgãos centrais

PRG, PG, CoG, CAA, CLR, Co

META 13.5: Contribuir para a definição de uma política de ensino superior no Estado de São Paulo

- Instalar um GT para estudar os modelos existentes e apresentar sugestões

GR

- Discutir as sugestões com os dirigentes da Universidade e formular uma proposta

GR, PRG, Unidades

- Apresentar a proposta em um evento para discussões e aprimoramento

GR, PRG

- Apresentar a proposta aprimorada aos dirigentes das nossas co-irmãs e para a autoridades do Estado

GR, PRG

Conteúdo extraído do Portal da Transparência USP – Menu: Plano de Metas. Disponível em: <<https://metas.uspdigital.usp.br/PaginasPublicas/MensagemAcompanhamento.aspx>> Acesso em: 05.nov.2015

ANEXO C: Interação com o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) da USP por meio do Portal da Transparência

:::: SOLICITAÇÃO ENVIADA ::::

Data: 05/11/2015 10:53 (conteúdo inserido à mensagem original)

Bom dia,

Por gentileza, gostaria da informação de quantas solicitações o SIC-USP já recebeu, quais assuntos foram requeridos e quais/quantos foram atendidos.

Qual a data de disponibilização deste serviço?

Muito obrigada,

Juliane Duarte

:::: RESPOSTA DO SIC ::::

:::: Resposta ::::

Data: 17/11/2015 12:09

Situação: Respondido ao Usuário

Respondido para o email duarte.juliane@gmail.com

Texto

Cara Juliane,

O Sistema de Informação ao Cidadão da USP foi reformulado em junho deste ano. Por este motivo, ainda não temos dados estatísticos relacionados aos atendimentos.

Para qualquer outra solicitação, por favor, acesse o formulário disponível em www.transparencia.usp.br

Atenciosamente,
SIC - Sistema de Informação ao Cidadão
Universidade de São Paulo

Caso a resposta seja insuficiente, acesse o link a seguir e submeta o formulário com os motivos para reconsiderar sua mensagem.

<https://uspdigital.usp.br/sic/faleConoscoAcessarStatus?codigoAcesso=102695437881619014042283&codigoMensagem=90304>

Caso queira formular um novo pedido de informação ao SIC, esclarecendo melhor sua solicitação, acesse o link a seguir:

<https://uspdigital.usp.br/sic>

ATENÇÃO! Este e-mail é apenas informativo, não é necessário respondê-lo.