
Comunicação pública e transparência: uma análise do portal ComunicaBR¹

Luma Poletti DUTRA²

Gisele Pimenta de OLIVEIRA³

Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá, MT

Centro Universitário IESB, Brasília, DF

RESUMO

O artigo analisa a plataforma ComunicaBR à luz dos princípios da comunicação pública e das políticas de acesso à informação pública. Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa sobre a plataforma de transparência ativa gerida pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República, o que a distingue de outras iniciativas tradicionais, como o Portal da Transparência, administrado pela Controladoria-Geral da União. Verificou-se que, a despeito de combinar preceitos da comunicação e transparência, a plataforma preza políticas estratégicas da plataforma do atual governo, tem poucos dados disponíveis e limitados às ações dessa gestão do Executivo Federal.

PALAVRAS-CHAVE: ComunicaBR; Comunicação Pública; Transparência; Políticas de Acesso à informação Pública.

Introdução

Lançado em dezembro de 2023, o portal ComunicaBR é uma iniciativa da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, em conjunto com a Casa Civil e o Ministério da Gestão e Inovação. Se apresenta como um portal de transparência ativa que, ao contrário do Portal da Transparência, envolve diretamente a área de comunicação no tratamento de dados oficiais disponibilizados ao público.

Este aspecto torna a iniciativa objeto de estudo do presente artigo, que se organiza em três momentos: revisão teórica dos conceitos de comunicação pública (Secom, 2011; Brandão, 2009; Duarte, 2009; Oliveira; Araújo; Lemos; Nogueira, 2023), e transparência e *accountability* (Schedler, 2008; O'Donnel, 1998); análise descritiva da plataforma e discussão dos resultados da descrição à luz dos referenciais utilizados.

A partir da investigação proposta, defende-se que a iniciativa constitui-se como modelo pioneiro no âmbito federal ao privilegiar, como pressuposto, a junção entre comunicação e transparência ativa, valorizando linguagens e formatos mais simples e acessíveis ao usuário da plataforma. No entanto, nota-se que a ferramenta objetiva, demasiadamente, divulgar as “entregas do governo”, apresenta poucos dados das políticas públicas e limita-se à divulgação com contornos publicitários das ações de governo consideradas estratégicas pelo Executivo federal.

Governo, comunicação pública e transparência

Se o objetivo deste artigo é analisar a plataforma ComunicaBR sob a ótica da comunicação pública, de partida é preciso delimitar este conceito, tendo em vista sua abrangência. Muitas vezes, ele é associado às discussões sobre radiodifusão pública,

¹ Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação, XIX Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 47º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Jornalista, doutora em Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: lumadutra@gmail.com

³ Professora do Curso de Jornalismo do Centro Universitário IESB. E-mail: giselepimentaoliveira@gmail.com

uma herança da tradição dos modelos internacionais de mídia pública, sobretudo de rádios e televisões da Europa, e dos debates que embasaram a redação da Constituição Federal de 1988. Sob essa perspectiva, valoriza-se as dimensões do direito humano à comunicação e à informação plural, diversa, independente e com participação ativa do cidadão, protagonista dos processos decisórios que permeiam os conteúdos, as políticas editoriais e até a gestão desses veículos (Oliveira; Del Bianco, 2020; Geraldine; Oliveira, 2021).

O conceito de comunicação pública, porém, abarca outras definições que navegam entre delimitações mais rígidas e outras, mais fluidas. Perpassam desde a comunicação governamental ou das instituições públicas à comunicação científica ou até mesmo a comunicação de partidos políticos e de instituições do terceiro setor. Brandão (2009) explica que, diante das diferentes abordagens, um aspecto se repete: o entendimento de que o conceito “diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania” (Brandão, 2009, p. 9).

Para esse artigo, adota-se o recorte da comunicação pública como aquela produzida por órgãos públicos para informar o público externo e interno sobre as atividades e políticas públicas desenvolvidas. Para isso, deve-se utilizar da multiplicidade e diversidade de meios, canais, linguagens e formatos para “criar, integrar, interagir e fomentar conteúdos (...) destinados a garantir o exercício da cidadania, o acesso aos serviços e informações de interesse público, a transparência das políticas públicas e a prestação de contas” (Presidência da República, 2011, grifo nosso).

Entende-se, portanto, que a comunicação pública é ferramenta para o diálogo entre cidadãos e instituições públicas, ou seja, instrumento para que a população conheça as políticas e os serviços públicos em plenitude e, assim, acesse e exerça seus direitos. Todavia, é importante ressaltar que esse conceito não nega a existência da dimensão governamental na comunicação feita por órgãos públicos. Ao contrário, deixa claro que as instituições do campo público-governamental, por óbvio geridas por governos, fazem parte das estruturas de Estado, que não tem outra razão de existir senão servir ao cidadão.

E como fortalecer a dimensão pública da comunicação? Jorge Duarte (2011) delimita alguns eixos centrais: transparência (oferecer informações a título de prestação de contas); acesso (facilidade na obtenção de informações e estímulo a buscá-las, bem como a dar sua opinião a respeito); interação (promoção de canais de comunicação que viabilizem fluxos bilaterais ou multilaterais, nos quais os envolvidos tenham oportunidade de falar e de ser ouvidos); e ouvidoria social (interesse em conhecer a opinião do público e os diversos segmentos que a compõem).

Depois de consulta pública, realizada em 2022, a Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABC Pública) definiu 12 princípios da comunicação pública: garantir o acesso amplo à informação; fomentar o diálogo; estimular a participação; promover os direitos e a democracia; combater a desinformação; ouvir a sociedade; focar no cidadão; ser inclusiva e plural; tratar a Comunicação como política de Estado; garantir a impessoalidade; pautar-se pela ética; atuar com eficiência.

Todavia, no dia a dia das instituições, é frequente a constatação de que as práticas organizacionais de comunicação acabam entrando em rota de colisão com essas recomendações. Muitas vezes, o foco no cidadão é deixado em segundo plano para a priorização de uma comunicação puramente institucional e administrativa, além dos casos graves nos quais se enquadram desvios que ferem “a ética, a impessoalidade, a

publicidade, a transparência e o interesse público” (Oliveira; Araújo; Lemos; Nogueira, 2023, p. 281).

Para além dos dilemas e desafios entre a comunicação pública e a comunicação governamental, a literatura mostra que a transparência e o acesso a informações estão entre os princípios básicos da comunicação pública, o que reforça a relevância da existência de uma plataforma de transparência ativa gerida pela área de comunicação do governo federal. No entanto, cabe a ressalva: a iniciativa precisa comprometer-se com as premissas aqui apresentadas, sendo que há limites muito tênues entre as fronteiras da prestação de contas, da transparência e da promoção de atos do governo com contornos publicitários.

A defesa deste artigo é a de que há caminhos possíveis para atenuar a divulgação com fins publicitários e privilegiar o interesse público. Diferentes pesquisas já demonstraram como as áreas de comunicação de órgãos públicos foram impactadas por novos instrumentos de transparência e acesso à informação (Sousa, Geraldles, Paulino, 2016; Duarte, Theorga, 2012), bem como evidenciam o quão prejudicial é a falta de diálogo entre a área responsável pela gestão e operacionalização da Lei de Acesso à Informação (LAI) e os setores responsáveis pela comunicação de órgãos públicos (Dutra, 2021).

A administração pública precisa de instrumentos e mecanismos para “falar direto com o cidadão”, sem “intermediários”, e a transparência, por si só, pode não ser o suficiente. Os dados disponíveis no Portal da Transparência, por exemplo, costumam não ser tão “palatáveis” assim e, em geral, sua busca e interpretação exigem conhecimento preliminar, inclusive, sobre o funcionamento dos órgãos públicos. Parte-se, então, da premissa de que comunicação pública e transparência precisam andar de mãos dadas. Mas, como fazer? O que privilegiar? Quais aspectos aprimorar? Com essa análise, espera-se traçar alguns apontamentos para tais questões.

A plataforma ComunicaBR

Antes de iniciar a análise descritiva, é necessário fazer um esclarecimento: em alguns momentos, serão apresentadas informações sobre o Portal da Transparência, em contraposição às do ComunicaBR. No entanto, o objetivo deste trabalho não é comparar as duas iniciativas de transparência ativa do governo federal, visto que a primeira soma mais de 20 anos de trajetória, enquanto a segunda recém completou seis meses (quando este artigo é redigido). A contraposição de informações auxilia a delimitar o cenário em que a nova plataforma se insere, afinal, qual seria a necessidade de criar mais uma página oficial de transparência ativa? Qual a lacuna do Portal da Transparência que o ComunicaBR se propõe a preencher?

A resposta nos é fornecida na página de apresentação da nova plataforma, ao delimitar o objetivo do ComunicaBR: “facilitar o acesso a dados de programas do Governo Federal, por meio de uma interface simples e intuitiva, com informações atualizadas e contextualizadas” (Secom, 2023). Tendo em vista que o Portal da Transparência, mesmo com as diversas adequações que passou ao longo dos anos, manteve a essência – que é a disponibilização de dados brutos sobre o Executivo Federal – é possível identificar a lacuna que o ComunicaBR busca preencher: a contextualização das informações, em uma linguagem mais acessível. Feito este esclarecimento preliminar, passamos à análise descritiva.

De acordo com informações disponibilizadas pela própria plataforma, hospedada dentro da página da Secom, os públicos-alvo do ComunicaBR são: a sociedade como um todo, jornalistas, gestores públicos e iniciativa privada. Entre dezembro de 2023 e

maio de 2024 foram registrados 2 milhões de acessos. A título de delimitação de cenário, em um mês aleatório, março de 2024, por exemplo, o Portal da Transparência recebeu 13,7 milhões de acessos.

No ComunicaBR, as informações estão organizadas como “Entregas de Governo”, e o usuário pode filtrar os dados de acordo com o nível da administração pública (federal, estadual e municipal). As informações são apresentadas em três formatos, todos disponíveis para download: cards informativos, relatórios e panfletos. Todos reúnem dados de programas federais em diferentes áreas no estado/município selecionado.

Quando este artigo foi produzido, o ComunicaBR reunia informações sobre 31 ações e programas federais, organizados em oito áreas temáticas: Agricultura, Cultura, Educação, Emprego, Esporte, Saúde, transferências ao cidadão e transferências aos estados e municípios. Os dados são atualizados mensalmente – no Portal da Transparência, que reúne um volume de dados maior, os dados são atualizados com periodicidade diária, semanal e mensal, a depender do tema.

Há, ainda, uma área que convida o usuário a participar de canais do governo no WhatsApp para acompanhar as ações federais em cada estado e, finalmente, uma seção dedicada às notícias, publicadas em periodicidade variada, sobre dados disponibilizados no portal e outras ações da Secretaria da Comunicação Social da Presidência da República.

Discussão dos resultados

A transparência é um dos pilares da comunicação pública. Por isso, a iniciativa de aliar estas duas áreas para tornar as informações sobre a administração pública mais acessíveis parece, à primeira vista, uma proposta positiva. Assim, quando foi lançada, a plataforma foi apresentada como uma continuidade nas políticas de acesso à informação pública do país⁴.

No entanto, a plataforma ainda deve passar por aprimoramentos para se consolidar como uma ação efetiva dentro das políticas de acesso à informação pública. O principal deles é fornecer informações completas sobre o executivo federal, não se limitando às “entregas do governo”. Os dados sobre as políticas públicas disponíveis são referentes aos anos de 2023 e 2024, ou seja, refletem apenas ações da gestão atual, sem um panorama histórico, que permita ao cidadão acompanhar evolução/redução de desempenho. Afinal, o objetivo inicialmente previsto era fornecer informações contextualizadas.

Ao noticiar o lançamento da plataforma, a chefe do Gabinete Adjunto de Informações em Apoio à Decisão, do Gabinete Pessoal do Presidente da República, afirma: “Estamos fazendo esse esforço porque desde o início o presidente disse que seria um governo transparente. O Comunica.br é um instrumento de transparência ativa. Não é só que a gente segue o que está na lei, a gente está indo além” (Secom, 2023). A fala levanta dois pontos de discussão. O primeiro deles é a clara vinculação da plataforma a um programa de governo, o que gera dúvidas sobre sua continuidade em gestões futuras.

⁴ “O portal ComunicaBR dá continuidade ao legado de transparência do Governo Federal, iniciado com a criação da Controladoria-Geral da União (CGU) em 2003, do Portal da Transparência em 2004, e do Projeto de Lei 5.228 de 2009, que foi promulgado em 2011 como a Lei de Acesso à Informação (LAI)” (Secom 2023).

O segundo aspecto do posicionamento do governo que se revela suscetível a questionamentos é a própria ideia de “governo transparente”, que se limita, no caso em análise, à divulgação de informações sobre 31 ações e programas federais, com dados referentes apenas à gestão atual, e com periodicidade de atualização mensal. Há um descompasso em relação ao volume de informações disponíveis nos bancos de dados oficiais, como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), cujas informações são atualizadas diariamente, em relação às informações que são apresentadas pelo ComunicaBR. Informações consideradas sensíveis, como gastos pessoais (viagens, diárias, etc.), não são informadas, o que revela uma transparência discricionária na gestão da plataforma.

Complementar aos aspectos pontuados acima, vale ressaltar que o presente artigo foi produzido cerca de um mês após as enchentes que atingiram o Rio Grande do Sul. Assim, havia um destaque especial na plataforma para o relatório “Respostas aos desastres climáticos do Rio Grande do Sul em 2023”, em uma tentativa explícita de evidenciar quanto e como o governo federal investiu em ações de prevenção à catástrofe. Em meio às disputas de narrativas na arena pública (e digital) sobre “culpa” e “responsabilização”, o recado que o governo federal aparenta querer dar é: “eu fiz minha parte”. Frente à quantidade de assuntos de interesse da população a tratar e aos aperfeiçoamentos aos quais a recém-lançada plataforma ainda precisa passar, quais parâmetros e critérios irão balizar as prioridades desse tratamento comunicativo aos investimentos e políticas de governo? Não caberia ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima ou ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional dar esse tipo de resposta?

Em síntese, as observações feitas até aqui evidenciam que a plataforma ComunicaBR é uma iniciativa pioneira no que tange a transparência ativa, mas isso não a exime de ser mais um objeto do qual emerge a antiga tensão entre o público e o governamental. Se a comunicação pública é a saída para driblar a linguagem técnica da transparência, governos e órgãos públicos precisam assumir, efetivamente, a premissa da comunicação como prestação de serviço público e, portanto, um direito de todos e um dever do Estado. Perspectiva que carrega consigo a urgência de se estabelecer, dentro das estruturas organizacionais, políticas de comunicação sólidas, com critérios e parâmetros objetivos para suas práticas. Esse é o caminho para que as ações, ferramentas e estratégias comunicacionais privilegiem o bem comum e não interesses específicos.

REFERÊNCIAS

- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. O conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.) **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- DUARTE, Jorge; THEORGA, Andréa Brito. O processo de implantação da Lei de Acesso à Informação em órgãos do Poder Executivo Federal. **Comunicação & Informação**, Goiânia, v.15, n.2, pp. 67-79, jul./dez. 2012.
- DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.) **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. 1 ed. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011
- DUTRA, Luma Poletti. **Acesso à Informação e Comunicação Pública: Uma análise das Supremas Cortes do Brasil e do México**. 2021. 224f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília.

GERALDES, Elen Cristina; OLIVEIRA, Gisele Pimenta. Desafios contemporâneos ao Direito à informação e à comunicação. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo et al. **O Direito achado na rua: Introdução crítica ao Direito como liberdade**. Brasília: Editora UnB / OAB Nacional Editora, 2021. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/116/303/4378>. Acesso em: 28 jun. 2024.

OLIVEIRA, Gisele Pimenta de; DEL BIANCO, Nelia Rodrigues. A mídia comercial e a legitimidade da mídia pública. **Compólitica**, v. 10, n. 3, p. 109-138, 28 dez. 2020. Disponível em: <http://compolitica.org/revista/index.php/revista/article/view/358>. Acesso em: 28 jun. 2024.

O'NEILL, Onora. Transparency and the ethics of communication. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (eds.). **Transparency: the key to better governance?** Nova York: Oxford University Press, 2006, pp.75-90

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Secretaria de Comunicação Social. **Instrução Normativa Secom-PR nº 5**, de 6 de junho de 2011. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1438320, p.6. Acesso em: 28 jun. 2024.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SECOM), 2023. ComunicaBR apresenta dados de políticas públicas para acesso e uso cidadão de forma intuitiva. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/comunicabr-apresenta-dados-de-politicas-publicas-para-acesso-e-uso-cidadao-de-forma-intuitiva>. Acesso em 12 jun 2024.

SCHEDLER, Andreas. Qué es rendición de cuentas? In: **Cuadernos de transparência**, n.03. México: IFAI, 2008.