

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL  
CURSO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – JORNALISMO

WANDERSON MOTA SILVA

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO INTERIOR DO ESTADO: análise do perfil da  
Prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão no Instagram**

São Luís

2024

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL  
CURSO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – JORNALISMO

WANDERSON MOTA

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO INTERIOR DO ESTADO: análise do perfil da  
Prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão no Instagram**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Curso de Comunicação Social – Jornalismo da  
Universidade Federal do Maranhão como requisito  
parcial para a obtenção de grau de bacharelado.

Orientadora: Profa. Dra. Josie do Amaral Bastos

São Luís

2024

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Mota Silva, Wanderson.

Comunicação Pública no interior do estado: análise do perfil da Prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão no Instagram / Wanderson Mota Silva. - 2024.

51 f.

Orientador(a): Josie do Amaral Bastos.

Monografia (Graduação) - Curso de Comunicação Social - Jornalismo, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2024.

1. Comunicação Pública. 2. Interesse Público. 3. Instagram. 4. Prefeitura. 5. . I. do Amaral Bastos, Josie. II. Título.

WANDERSON MOTA SILVA

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO INTERIOR DO ESTADO: análise do perfil da  
Prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão no Instagram**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Curso de Comunicação Social – Jornalismo da  
Universidade Federal do Maranhão como requisito  
parcial para a obtenção de grau de bacharelado.

Orientadora: Profa. Dra. Josie do Amaral Bastos

Data da aprovação \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Josie do Amaral Bastos (Orientadora)

Universidade Federal do Maranhão

---

2º avaliador

---

3º avaliador

Aos meus pais, Adson Raimundo e Maria das  
Dores Mota, pelo amor, confiança e,  
principalmente, pela paciência nos últimos  
anos, esperando, cobrando e torcendo para que  
esse momento acontecesse. Ofereço esta  
conquista como forma de profunda e eterna  
gratidão.

## AGRADECIMENTOS

De coração, quero expressar minha gratidão a todas as pessoas que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização desta conquista:

Em primeiro lugar, a Deus, que com Sua força nunca me desamparou e me impediu de desistir, mesmo nos momentos em que quase descreditei de mim mesmo.

À minha orientadora, Profa. Dra. Josie Bastos, cuja importância vai além da orientação deste trabalho. Ela foi fundamental na minha formação, fazendo-me acreditar no meu talento e me estimulando constantemente. Sua influência será sempre lembrada como a força que me fez acreditar em mim como profissional.

Aos meus pais, por absolutamente tudo que fizeram e continuam a fazer por mim, estejam ou não ao seu alcance. Pelo zelo, amor e carinho, e por, nesses últimos tempos, sempre me estimularem perguntando: “Afim, quando tu termina esse curso?”

A Wesley Santos, que, nesses últimos anos e, especialmente nos últimos meses, acompanhou todas as minhas angústias. Mesmo que muitas vezes apenas observando ou soltando poucas palavras, ele foi um apoio essencial.

A todos os meus professores do curso de Comunicação Social – Jornalismo da UFMA, que contribuíram para minha formação pessoal e profissional.

À Universidade Federal do Maranhão, pela oportunidade e acolhimento.

Enfim, a todos que contribuíram para que este sonho se concretizasse, meu muito obrigado.

## RESUMO

O presente estudo analisa o uso de redes sociais institucionais na internet como ferramenta de comunicação pública na administração municipal, com foco nas publicações do perfil no Instagram da Prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão (gestão 2021-2024). O objetivo da pesquisa é averiguar como as redes sociais digitais de prefeituras de pequenas cidades estão sendo usadas para a prestação de contas, promoção institucional e divulgação de informações de interesse público, e se estão, de fato, atendendo aos princípios do conceito de comunicação pública defendido pelos autores estudados. Os objetivos específicos incluem: analisar o perfil da prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão no Instagram, identificando os temas abordados; investigar, de forma quantitativa e qualitativa, as informações veiculadas no perfil da prefeitura de acordo com as categorias de informações no âmbito da comunicação pública; e analisar a presença de elementos de autopromoção dos governantes ou defesa de interesses pessoais nas publicações, verificando possíveis desvios dos princípios da comunicação pública. A metodologia utilizada é de caráter quantitativo e qualitativo, com abordagem crítica e interpretativa, baseada em pesquisa bibliográfica e Análise de Conteúdo. A pesquisa revelou que a maioria das publicações no perfil do Instagram da prefeitura é de utilidade pública, mas carece de informações detalhadas que atendam plenamente às necessidades dos cidadãos. Além disso, embora haja uma tentativa de prestação de contas, ela é insuficiente para permitir a avaliação e fiscalização pelo público. Observou-se também que muitas publicações são voltadas para a promoção pessoal da prefeita Sâmia Moreira, desviando o foco da administração pública.

**Palavras-chave:** Comunicação pública; comunicação governamental; interesse público; Instagram; prefeitura.

## ABSTRACT

The present study analyzes the use of institutional social media on the internet as a tool for Public Communication in municipal administration, focusing on the posts from the Instagram profile of the Santa Quitéria do Maranhão City Hall (2021-2024 administration). The research aims to investigate how digital social networks of small-town city halls are being used for accountability, institutional promotion, and the dissemination of information of public interest, and whether they are indeed adhering to the principles of the Public Communication concept as advocated by the authors studied. The specific objectives include: analyzing the Instagram profile of the Santa Quitéria do Maranhão City Hall, identifying the topics covered; quantitatively and qualitatively investigating the information shared on the city hall's profile according to public communication categories; analyzing the presence of self-promotion elements of the government officials or the defense of personal interests in the posts, verifying potential deviations from the principles of public communication. The methodology employed is both quantitative and qualitative in nature, with a critical and interpretative approach, based on bibliographic research and Content Analysis. The research revealed that most posts on the city hall's Instagram profile are of public utility but lack detailed information that fully meets the citizens' needs. Additionally, although there is an attempt at accountability, it is insufficient for public evaluation and scrutiny. It was also observed that many posts are geared towards the personal promotion of Mayor Sâmia Moreira, diverting the focus from public administration.

**Keywords:** Public communication; government communication; public interest; Instagram; city hall.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Captura de Tela - Homenagem ao Dia Internacional da Síndrome de Down.....	38
Figura 2 – Captura de tela - vídeo de crianças recém nascidas no leito do hospital municipal	40
Figura 3 - Captura de tela - vídeo de cordel em homenagem aos gestores municipais.....	42
Figura 4 – Captura de Tela - publicação anunciando teste de fluência leitora nas escolas .....	44
Figura 5 – Captura de tela - Publicação divulga a campanha nacional de vacinação contra a influenza .....	44
Figura 6 - Captura de Tela - convite para eleição e posse da diretoria do conselho municipal de promoção de igualdade social.....	45

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Conteúdo das publicações categorizados por secretarias municipais e área de atuação da prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão .....	37
Quadro 2 - Conteúdo das publicações categorizados de acordo com divisão proposta por Duarte (2007) .....	39

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>14</b>
<b>2.1 Comunicação Pública: conceitos gerais .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2 Comunicação pública no Brasil .....</b>	<b>18</b>
<b>2.3 Comunicação Pública <i>versus</i> Comunicação Governamental.....</b>	<b>22</b>
<b>3 REDES SOCIAIS .....</b>	<b>25</b>
<b>3.1 Comunicação Pública e Internet .....</b>	<b>25</b>
<b>3.2 Redes Sociais, Sites de Redes Sociais e Comunicação pública.....</b>	<b>28</b>
<b>3.3 O uso do Instagram na comunicação pública .....</b>	<b>31</b>
<b>4 METODOLOGIA.....</b>	<b>34</b>
<b>4.1 Dados de Santa Quitéria do Maranhão e Sâmia Moreira.....</b>	<b>34</b>
<b>4.2 Gestão da comunicação na prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão .....</b>	<b>34</b>
<b>4.3 Instagram da Prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão .....</b>	<b>35</b>
<b>4.3 Análise das publicações .....</b>	<b>36</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>49</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa, *Comunicação Pública no Interior do Estado: Análise do Perfil da Prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão no Instagram*, tem por finalidade a análise da utilização das redes sociais institucionais na internet como ferramenta de comunicação pública na administração municipal. O trabalho percorre dois principais conceitos, o de comunicação pública e o de redes sociais digitais, passando também pelas teorias da comunicação governamental.

O objetivo geral desta pesquisa é averiguar como essas plataformas estão sendo usadas para a prestação de contas, promoção institucional e divulgação de informações de interesse público, e se estão, de fato, atendendo aos princípios de impessoalidade, transparência e interesse coletivo, conforme estabelecido pela Constituição e defendido por autores como Duarte (2007). A pesquisa foi motivada pela crescente presença das prefeituras nas redes sociais durante a pandemia, observada tanto no contexto geral quanto especificamente na região em que o pesquisador atuou como assessor de comunicação. A combinação dessa experiência profissional com o interesse acadêmico levou a este estudo. Para isso, a investigação abrange o acompanhamento e análise das informações contidas nas publicações realizadas pelo perfil oficial da Prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão no Instagram.

O município de Santa Quitéria do Maranhão, localizado na Mesorregião do Leste Maranhense, na região do Baixo Parnaíba, a cerca de 350 km de São Luís, possui uma população de 23.957 habitantes, conforme o Censo IBGE de 2022. O eleitorado, composto por 21.065 pessoas, apresenta predominantemente ensino fundamental incompleto e ensino médio completo. A administração da cidade está sob o comando de Sâmia Coelho Moreira Carvalho, eleita prefeita em 2020 pelo MDB, com 52,72% dos votos válidos. Atualmente filiada ao PDT, Sâmia busca a reeleição. O intuito é compreender como a gestão municipal utiliza essa plataforma para promover a comunicação com os cidadãos e divulgar informações de interesse público sob a perspectiva dos princípios e conceitos da comunicação pública.

Como objetivos específicos, temos:

- a) Analisar o perfil da Prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão no Instagram, identificando os temas abordados;
- b) Investigar de forma quantitativa e qualitativa as informações veiculadas no perfil da prefeitura, de acordo com as categorias de informações no âmbito da comunicação pública propostas por Duarte (2007);

- c) Verificar a presença de elementos de transparência e participação cidadã nas publicações, como a divulgação de informações relevantes e convites à participação em eventos ou projetos municipais; e
- d) Analisar a presença de elementos de autopromoção dos governantes ou defesa de interesses pessoais nas publicações, verificando possíveis desvios dos princípios da comunicação pública.

O estudo busca verificar as finalidades e funções da comunicação pública no contexto das práticas efetivas observadas em um perfil de rede social digital de uma prefeitura de um pequeno município no Maranhão. Embora pesquisas sobre comunicação pública e redes sociais não sejam novidade, este estudo se diferencia ao focar em uma cidade de pequeno porte, uma área ainda pouco explorada, apesar do aumento do uso de redes sociais em pequenos municípios, especialmente durante a pandemia de Covid-19, comprovada pelos dados da pesquisa TIC Governo Eletrônico em suas últimas edições.

A problemática desta pesquisa se estabelece na natureza da mensagem da comunicação pública, uma vez que “a característica número 1 desse tipo de informação é ser portador de interesse público” (Monteiro, 2007, p. 39). Todas as publicações postadas no perfil oficial da Prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão durante o período selecionado para análise e que constituem o objeto de pesquisa deste estudo deveriam, conforme as concepções teóricas aplicadas da comunicação pública, ser marcadas pelo interesse público e funcionar como fonte de informação útil para o cidadão. O estudo partiu da hipótese de que o perfil investigado não segue os princípios da comunicação pública, desviando-se de seu papel de promover transparência, prestação de contas e participação cidadã. No entanto, a pesquisa demonstrou o contrário e revelou que, apesar de algumas limitações, há indícios de que o perfil da prefeitura cumpre, em certa medida, os requisitos de comunicação pública.

O estudo revelou que a maioria das publicações se enquadra na categoria de utilidade pública, conforme definido por Duarte (2007), embora falhem em fornecer informações mais completas que atendam plenamente às necessidades dos cidadãos. Além disso, embora haja uma tentativa de prestar contas ao público sobre as ações governamentais, essa prática é realizada sem o fornecimento de informações detalhadas, nem de recursos que possibilitem a avaliação e fiscalização por parte do público, o que é essencial. Por fim, constatou-se que o perfil contém publicações fortemente orientadas para a promoção pessoal da imagem da prefeita Sâmia Moreira, em que as ações governamentais são frequentemente atribuídas diretamente a ela, desviando-se do foco na administração pública.

Este estudo, ao analisar como a Prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão utiliza o Instagram dentro do contexto dos princípios da comunicação pública, pode fornecer insights para o aprimoramento das estratégias de comunicação em municípios pequenos da região Nordeste, mais especificamente no estado do Maranhão. Os resultados podem servir como base para orientar a promoção de uma comunicação mais transparente, participativa e eficaz, fortalecendo a relação entre governo e cidadãos.

Além da introdução e das considerações finais, a estrutura do estudo é dividida em três capítulos:

1. **Comunicação Pública:** Apresenta as diferentes abordagens, objetivos e funções da comunicação pública, subdividido em três partes que abordam o conceito em geral, sua construção nos estudos brasileiros e as definições específicas de comunicação pública e governamental;
2. **Redes Sociais:** Subdividido em subcapítulos, aborda como a comunicação pública se apropria das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), diferencia os conceitos de redes sociais e sites de redes sociais, e apresenta o Instagram como recurso apropriado pela gestão pública;
3. **Metodologia: Análise das Publicações do Instagram da Prefeitura de Santa Quitéria (MA):** Detalha a análise das publicações do período investigado, organizadas conforme os conceitos utilizados, e realiza um exercício reflexivo, crítico e interpretativo sobre o objeto de estudo.

Para embasar teoricamente a comunicação pública, foram utilizados autores como Pierre Zémor (1995), Elizabeth Brandão (2007), Heloisa Matos (1999), Jorge Duarte (2007), Ana Lúcia Romero Novelli (2006) e Lebna Landgraf Nascimento (2012). No campo das redes sociais digitais, os principais referenciais incluem Raquel Recuero (2009), Piérre Lévy (1999), André Lemos (2010), José Augusto Pereira Brito (2006) e José Antônio Gomes de Pinho (2008).

## 2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Neste primeiro capítulo, aborda-se o conceito de comunicação pública, explorando suas diferentes abordagens, funções e finalidades, sob a perspectiva de diversos autores, tanto nacionais quanto estrangeiros. O objetivo é fornecer um panorama geral do conceito, reconhecendo-o como um campo complexo e ainda em construção. A partir disso, analisa-se como a comunicação pública tem sido desenvolvida e discutida no contexto dos estudos brasileiros, destacando também as distinções e interseções entre comunicação pública e comunicação governamental. Essa análise servirá de base para o entendimento mais aprofundado do tema ao longo do trabalho.

### 2.1 Comunicação Pública: conceitos gerais

O campo de pesquisa sobre a Comunicação Pública tem ganhado destaque nos últimos anos e atraído a atenção de pesquisadores, em parte devido ao fato de que é um conceito em evolução, e muitas vezes há mais acordo sobre o que ela não é do que uma definição concreta sobre o que realmente é (Brandão, 2007, p. 15). Diversos autores concordam entre si sobre a complexidade do tema. Como expressão ela engloba uma variedade de significados e se desdobra em diversos significados, enfoques e diferentes aplicações. De acordo com Brandão (2007):

Tamanho diversidade demonstra que a expressão ainda não é um conceito claro, nem mesmo uma área de atuação profissional delimitada. Pelo menos, por enquanto, comunicação pública é uma área que abarca uma grande variedade de saberes e atividades e pode-se dizer que é um conceito em processo de construção. (Brandão, 2007, p.1)

Diante do cenário da multiplicidade de abordagens a respeito do conceito, Brandão (2007), após levantamento realizado nos diversos significados e entendimentos sobre o conceito Comunicação Pública, identificou cinco áreas “de conhecimento e atividade profissional”: 1ª Comunicação Pública identificada com os conhecimentos e técnicas da área de Comunicação Organizacional; 2ª Comunicação pública identificada como comunicação científica; 3ª Comunicação Pública identificada como comunicação de Estado e/ou Governamental; 4ª Comunicação Pública identificada como comunicação Política; e 5ª Comunicação Pública identificada com estratégias de comunicação da sociedade civil organizada.

Kunsch (2012), admitindo a complexidade do conceito que permite extrair diferentes abordagens teóricas e entendimentos a respeito de sua prática, busca compreendê-la principalmente por meio destas quatro concepções fundamentais:

Comunicação estatal; comunicação da sociedade civil organizada que atua na esfera pública em defesa da coletividade; comunicação institucional dos órgãos públicos, para promoção de imagem, dos serviços e das realizações do governo; e comunicação política, com foco nos partidos políticos e nas eleições. (Kunsch, 2012, p. 17)

Para uma compreensão melhor a respeito do conceito de Comunicação Pública que será adotado neste trabalho, é necessário explorar algumas contribuições de autores nacionais e estrangeiros. Essa revisão através de algumas perspectivas nos permitirá, ao final deste capítulo, entender como esse conceito se desenvolve e se configura.

De acordo com McQuail (2012), comunicação pública:

se refere à complexa rede de transações informais, expressivas e solidárias que ocorrem na “esfera pública” ou no espaço público de qualquer sociedade, como descrito acima. Em seu significado mais amplo e moderno, esse espaço se refere principalmente aos canais e redes de comunicação de massa e ao tempo e espaço reservado na mídia para dar atenção a assuntos de interesse geral, cuja comunicação aberta e livre seja relevante e válida. (McQuail, 2012, p. 17)

O teórico britânico, cita ainda a definição de Ferguson (1990, *apud* McQuail, 2012), para o qual a comunicação pública se refere a “aqueles processos de troca de informações e cultura entre instituições, produtos e públicos de mídia que são compartilhados socialmente”. Essas primeiras indicações a respeito do conceito permitem identificar onde se dá esse processo comunicacional, que é um espaço de domínio público, mas não fornece contribuições mais específicas que possam delimitá-la. O que merece atenção nesta definição, é que nesse sentido, a comunicação pública está diretamente relacionada à visão de esfera pública desenvolvida por Jürgen Habermas no livro *Mudança da Esfera Pública*, de 1962, segundo o qual, o é o espaço onde o público exerce a liberdade de debater, questionar e discutir livremente questões públicas, mas, ao mesmo tempo, elas também estão sujeitas à influência de instituições e estruturas sistêmicas. (Habermas, 1962, *apud* Koçouski, 2012, p. 73)

Até aqui, de maneira inicial, a comunicação pública é aquela entendida como uma “comunicação do público” que assume o objetivo de entendimento entre partes e que se desenvolve na esfera pública.

O professor francês Pierre Zémor, criador da associação francesa "Communication Publique", desempenha um papel de destaque nos estudos a respeito do conceito de comunicação pública. É ele a principal referência desse campo entre os pesquisadores



brasileiros. Seu livro de 1995, intitulado "La communication publique", Zémor oferece perspectivas e reflexões essenciais que enriquecem o desenvolvimento e a compreensão do campo da comunicação pública. Zémor (1995) enfatiza a figura do Estado como ator central na comunicação pública:

As atribuições dos poderes públicos e as missões dos serviços públicos implicam as disposições constitucionais, legais e regulamentares próprias a um Estado de direito. A Comunicação Pública acompanha, portanto, a aplicação das normas e regras, o desenvolvimento de procedimentos, enfim, a tomada de decisão pública. As mensagens são, em princípio, emitidas, recebidas, tratadas pelas instituições públicas "em nome do povo", da mesma forma como são votadas as leis ou pronunciados os julgamentos. (Zémor, 1995, p. 01)

Zémor (1995) explica o que constitui a comunicação pública, enfatizando a sua legitimidade quando ela está relacionada ao "interesse geral", o interesse público. Ainda de acordo com ele, as finalidades da Comunicação Pública, não deve ser desassociada das finalidades das instituições públicas, que são:

a)informar (levar ao conhecimento, prestar conta e valorizar); b)de ouvir as demandas, as expectativas, as interrogações e o debate público; c)de contribuir para assegurar a relação social (sentimento de pertencer ao coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator); d) e de acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social. . (Zémor, 1995, p. 01)

O cerne do conceito de comunicação pública, em sua visão, está na sua função informativa, que tem como objetivo estabelecer uma relação de troca com o cidadão. Essa é uma abordagem fundamental para compreender a essência da comunicação pública.

Zemor ressalta a necessidade de "ouvir o cidadão", pois na sua concepção a comunicação pública diz respeito à troca e à partilha de informações de utilidade pública, assim como a manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições públicas. (Brandão, 2007, p. 14)

Seguindo essa perspectiva, a comunicação pública assume o compromisso de atender às necessidades dos cidadãos, procurando expandir as oportunidades de diálogo e compartilhar informações para a construção da cidadania.

Em um artigo em que propõe a construção do conceito de comunicação pública a partir de três autores estrangeiros, Koçouski (2012) destaca, além de Pierre Zémor, outros dois autores que também têm se destacado recentemente nos estudos sobre a área: o colombiano Juan Camilo Jaramillo López e o italiano Paolo Mancini. A contribuição desses autores para a construção e o entendimento do conceito compartilha pontos comuns.

López (2010, *apud* Koçouski, 2012) compartilha a ideia da comunicação pública como um conceito habermasiano, uma vez que ocorre na esfera pública, e seu enfoque parte da ideia de uma mobilização social. “A comunicação pública nasce da relação que existe entre a comunicação e a política, considerando que o público é aquilo que é de todos e que a política é tida como a arte de construir consensos” (López, 2003, p. 1, *apud* Koçouski, 2012, p. 78).

Ao analisar as várias perspectivas que buscam definir o que constitui a comunicação pública, López (2010, *apud* Koçouski, 2012, p. 78) identifica três abordagens que permeiam esses significados. Em primeiro lugar, a necessidade de esclarecer o conceito de "público"; em segundo, sua atuação em diversos níveis e setores, incluindo o público em geral, o setor estatal, o político, o organizacional e os meios de comunicação; e, em terceiro, a compreensão relacionada à participação e inclusão.

López (2010) entende a comunicação pública como um “comunicar coletivo em função do interesse coletivo”, que leva invariavelmente a uma mobilização social. Essa ideia central sustenta que a comunicação e a informação são bens públicos, e que é importante desenvolver sua utilização em prol do interesse coletivo, em vez de interesses individuais. Mancini (1998, *apud* Koçouski, 2012), por sua vez, enfatiza que a compreensão atual da comunicação pública está associada a um cenário em que o direito à informação é parte intrínseca da cidadania. Para ele, a comunicação pública está definida em três aspectos que estão relacionados entre si: a) Promotores ou emissores, que são organizações públicas, privadas ou semi-públicas; b) Finalidade, que não pode estar ligada a interesses econômicos/comerciais; c) Objeto, que diz respeito ao interesse geral da coletividade.

Até aqui, a comunicação pública tem sido compreendida como um processo que ocorre no âmbito da esfera pública, envolvendo uma interação entre o setor público, privado e a sociedade civil. Diante do exposto, Koçouski (2012), aponta a seguinte entendimento para o conceito:

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. (Koçouski, 2012, p. 92).

Observamos que o foco das abordagens apresentadas reside mais no propósito do que nos atores, meios e ferramentas envolvidos nesse processo. Essencialmente, a comunicação pública é orientada pelo objetivo de fornecer informações que contribuam para a construção da

cidadania. “É uma comunicação que tem o olhar voltado à coletividade” (Kočouski, 2012, p. 89).

## 2.2 Comunicação pública no Brasil

Enquanto expressão, o termo não é novo no Brasil e vem sendo usado “pelo menos, desde que se começou a discutir direito e políticas de comunicação, ainda na década de 70”. (Brandão, 2007, p. 20)

Neste contexto de discussão sobre os direitos de comunicação, especialmente a necessidade de formular políticas públicas de comunicação, a expressão comunicação pública já era utilizada, mas, como explicou Daniel Herz, “entendida como comunicação estatal própria do Estado, ou seja, como uma forma de distingui-la da comunicação realizada pelo setor privado”. (Brandão, 2007, p. 20)

Segundo Matos (2007), a comunicação pública, entendida como um espaço destinado à sociedade, é algo relativamente recente. Nessa perspectiva, a concepção de comunicação pública surge como aquela desempenhada pelo setor público, cuja legitimidade é fundamentada no interesse público e na utilidade das mensagens para a sociedade (Duarte; Veras, 2006, p. 11). Essa abordagem marca uma evolução significativa, afastando-se da visão anterior, que enxergava a comunicação pública apenas como a divulgação de ações governamentais de origem estatal. Ela reflete uma compreensão da comunicação pública como uma ferramenta estratégica para o fortalecimento da cidadania e a promoção do bem comum.

Segundo Duarte e Veras (2006), essa perspectiva nos estudos de comunicação pública surgiu na Europa da década de 1980 e chegou ao Brasil nos anos 1990, profundamente influenciada pelo pensamento do francês Pierre Zémor (1995), “sobretudo por força da área acadêmica que tem direcionado seu pensamento para esta concepção” (Brandão, 2007, p. 9).

De acordo com Brandão (2007), a adoção desse novo sentido de comunicação pública não se deu “por acaso, nem por uma questão de modismo, de buscar novos nomes para práticas já consagradas”, mas sim como “necessidade de legitimação de um processo comunicativo de responsabilidade do Estado e/ou Governo que não quer ser confundido com a comunicação que se fez em outros momentos da história do país” (Brandão, 2007, p. 10). A razão para isso, ainda segundo a autora, é que:

Expressões como marketing político, propaganda política ou publicidade governamental têm conotação de persuasão, convencimento e venda de imagem, em suma do que ficou conhecido como “manipulação das massas”. (Brandão, 2007, p. 10)

Essa transformação na abordagem da comunicação pública alinha-se com o início do processo de redemocratização do país, marcado pelo término do regime militar e pela promulgação da Constituição Federal de 1988. De acordo com Duarte e Veras (2006, p.11),

a aplicação da expressão como sinônimo de comunicação estatal tornou-se incompatível com os novos meios de comunicação e com o sistema de comunicação que se expandia em razão das novas tecnologias. Além disso, a democracia brasileira se consolidava com o fim do regime militar. Os anos 90 representaram o surgimento de um Estado novo no Brasil, uma nova visão política de Estado e da participação da sociedade civil. Novos atores surgiram no cenário político-social e a comunicação se fortaleceu. A transformação da expressão “comunicação pública” em um conceito com novo significado (ainda que em construção) é resultado dessas mudanças sofridas tanto pelo Estado, quanto pela sociedade civil.

Segundo Matos (2007), da era Vargas até o governo Fernando Henrique Cardoso, a comunicação pública era reduzida a um segundo plano, entendida tão somente como “propaganda, publicidade institucional, como marketing, como relações públicas.”

Vargas instituiu o Departamento de Imprensa e Propaganda. Médici, a Assessoria Especial de Relações Públicas (AERP). Iniciativa do executivo, a política de comunicação esteve vinculada ao Gabinete Militar. Figueiredo criou a Secretaria de Comunicação (Secom) e FHC o Plano de Comunicação Institucional. (Matos, 2007, p. 56)

Brandão (2007), no entanto, entende que é a partir do governo FHC que o conceito de comunicação pública começa a ser transformado e adotado, com o próprio presidente reconhecendo a comunicação como fundamental para a relação do governo com a população, tornando-se, portanto, indispensável para o funcionamento da democracia. Nesse contexto, à época, “foi anunciada a criação de um Programa Continuo de Aperfeiçoamento Profissional em Comunicação do Governo, que ficaria a cargo da ENAP” (Brandão, 2007, p. 10). A autora também defende que foi durante a primeira gestão do presidente Lula que a comunicação pública adquiriu o sentido de informação para a cidadania. Em 2003, o ministro Luiz Gushiken apresentou as propostas da Política Nacional de Comunicação, indicando os conceitos que deveriam orientar a comunicação:

O primeiro era “contribuir para a elevação do Brasil à condição de um país poderoso, justo e solidário”. O segundo, “difundir ou criar um sentimento de patriotismo sadio”, alertando para o fato de que isso não se faria com propaganda publicitária. O terceiro conceito era “motivar o povo para as ações úteis e solidárias”, fortalecer valores. O quarto, “difundir comportamentos positivos e saudáveis”, meta sobre a qual o Ministro tinha “dialogado com alguns especialistas nessa área de comunicação, em particular com a Globo que fez muitas campanhas de criar hábitos positivos. O quinto conceito era difundir a imagem do Brasil para o exterior, mas não só no exterior, mas também do Brasil para o Brasil. O sexto, “mostrar o caráter do governo de equipe”, em especial a prática da “consulta participativa” e os “mecanismos de transversalidade” que considerava a marca do Governo Lula. O sétimo conceito era

“mostrar a conduta dos nossos governantes como expressão de conduta ética exemplar e de habilitação moral para o exercício da coisa pública”. (Brandão, 2007, p. 11)

Além disso, Brandão (2007) também destaca o aumento do interesse das instituições públicas na gestão de sua imagem perante o público como um fator responsável pela evolução na compreensão do conceito de comunicação pública. Essa mudança de perspectiva tem desencadeado uma transformação de atitude, impulsionada pela crescente atenção às demandas e reivindicações dos cidadãos.

Matos (1999), por sua vez, define a comunicação pública como “processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade, um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país” (Matos, 1999, p. 3). Novelli (2006) conceitua a comunicação pública como “o processo de comunicação que ocorre entre as instituições públicas e a sociedade e que tem por objetivo promover a troca ou compartilhamento de informações de interesse público” (Novelli, 2006, p. 85).

Brandão também adota uma visão semelhante, descrevendo a comunicação pública como "um processo comunicativo que se estabelece entre o Estado, o governo e a sociedade com o propósito de informar para a construção da cidadania" (Brandão, 2007, p. 9).

Observa-se que, nesses três conceitos de comunicação pública, há um elemento central que os conecta: a interação ativa entre Estado, governo e sociedade em um espaço público. Eles também destacam o papel do governo como ator desse processo (Duarte; Veras, 2006, p. 11) e a informação como o elemento fundamental que viabiliza a relação entre os atores. Cada definição ressalta a importância do diálogo, seja ele na forma de debate, negociação ou troca de informações. A esse respeito, Duarte (2007) afirma que o direito à informação é um conceito recorrente nessa nova perspectiva. Para ele, o direito à informação é essencial para garantir o acesso e o exercício dos demais direitos relacionados à cidadania. O autor ainda afirma que a informação é a "base primária do conhecimento, da interpretação, do diálogo, da decisão" (Duarte, 2007, p. 62).

Ao conceituar a comunicação pública, Duarte declara que ela diz “respeito à interação e ao fluxo de informação relacionados a temas de interesse coletivo” e que deve “ocupar-se da viabilização do direito social individual e coletivo à informação, à expressão, ao diálogo e à participação” (Duarte, 2007, p. 3).

Para fins didáticos, o autor classifica as informações no âmbito da comunicação pública da seguinte maneira:

a) **institucionais**: referente ao papel, políticas, responsabilidades e funcionamento das organizações. Em geral, são ligadas à projeção de imagem e a consolidação da identidade; b) **de gestão**: relativas ao processo decisório e de ação dos agentes que atuam em temas de interesse público. Incluem discursos, relato de intenções, motivações, prioridades e objetivos dos agentes; c) **de utilidade pública**: sobre temas relacionados ao dia-a-dia das pessoas, geralmente serviços e orientações. Buscam informar, mobilizar, prevenir ou alertar a população ou setores específicos dela para temas de seu interesse. Informações legais, horários e eventos, campanhas de vacinação, sinalização, causas sociais, sobre dados, direitos, produtos e serviços à disposição do interessado e seu uso são exemplos típicos; d) **de interesse privado**: as que dizem respeito exclusivamente ao cidadão, empresa ou instituição. Exemplos: dados de Imposto de Renda, cadastros bancários; e) **mercadológicos**: referem-se a produtos e serviços que participam de concorrência no mercado; f) **prestação de contas**: dizem respeito à explicação sobre decisões políticas e de uso de recursos públicos, viabilizando o conhecimento, a avaliação e a fiscalização; g) **dados públicos**: aqueles de controle do Estado que dizem respeito ao conjunto da sociedade e a seu funcionamento. Exemplos: estatísticas, jurisprudência, documentos históricos, legislação e normas. (Duarte, 2007, p. 62)

Mas ressalta que comunicação pública deve ir além da mera transmissão de informação, ela deve:

Incluir a possibilidade de o cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe, à possibilidade de expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse e a perspectiva de participar ativamente, de obter orientação, educação e diálogo. (Duarte, 2007, p. 64).

Também em Novelli (2006), encontra-se essa ressalva, para o qual a comunicação pública precisa:

extrapolar a esfera da divulgação de informações do governo e da assessoria de imprensa como mecanismo de autopromoção dos governantes e de suas ações para colocar-se como instrumento facilitador do relacionamento entre o cidadão e o Estado. (Novelli, 2006, p. 77)

Diante do exposto, o entendimento de comunicação pública ultrapassa a noção inicial de comunicação estatal, consolidando-se como um processo dinâmico, interativo e participativo entre o Estado, o governo e a sociedade. Este novo paradigma reconhece a importância não apenas da divulgação de informações, mas também do diálogo ativo, da participação cidadã e da construção conjunta da agenda pública. A comunicação pública, portanto, se consolida como uma ferramenta estratégica para fortalecer a cidadania, promover o bem comum e garantir a transparência das instituições públicas.

### 2.3 Comunicação Pública *versus* Comunicação Governamental

A Comunicação Pública e a Comunicação Governamental são dois conceitos essenciais no contexto das relações entre o Estado, o governo e a sociedade. Por vezes, os dois conceitos se confundem.

E o foco da atenção da maior parte dos autores é ressaltar que a comunicação pública não é comunicação governamental e diz respeito ao Estado e não ao governo. Encontram-se insistentes ressalvas sobre o assunto em Matos (2003), em Costa (2006), em Mello (2004), em Duarte (2007), em Silva (2003), em Oliveira (2004) e nos meus próprios textos. (Brandão, 2007, p. 15)

Isto acontece porque, no Brasil, a primeira se origina a partir da segunda. Autores como Matos (2007), Brandão (2007) e Duarte (2007) concordam com essa origem histórica. O que promove a evolução do conceito é o contexto pós regime militar brasileiro, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as mudanças que decorrem desses acontecimentos na sociedade brasileira, conforme explica Duarte:

A raiz da evolução está na viabilização da democracia e na transformação do perfil da sociedade brasileira a partir da década de 1980. As duas grandes referências originais em comunicação governamental no século XX registram viés autoritário. Durante os anos 1930 o governo federal definiu políticas de controle de informações cujo apogeu se deu entre 1939 e 1945, por meio do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) e uma rede nacional que buscava controlar e orientar a imprensa. (Duarte, 2007, p. 1)

Sobre o contexto e as razões da adoção de uma nova terminologia, Brandão (2007) diz que:

a restauração da democracia e o conseqüente crescimento de novas formas de vivências democráticas despertaram a necessidade de informação voltada para a construção da cidadania. A própria noção de cidadania sofre mudança e começa a ser entendida de forma menos passiva e mais participativa, apreendida como o livre exercício de direitos e deveres, situação para a qual só se está preparada quando existem condições de informação e comunicação. (BRANDÃO, 2007, p. 10)

O *Glossário de Comunicação Pública*, produzido por Duarte e Veras (2006), conceitua a comunicação governamental como aquela realizada pelos governos, cujo objetivo é “divulgar suas ações e consolidar sua identidade perante a opinião pública, desenvolvendo, para isso, diferentes atividades e ações de comunicação” (Duarte; Veras, 2006, p. 9). Ela abrange “todas as possibilidades de intercâmbio entre o Governo e os governados, num fluxo constante de ideias, bilateral, aberto, livre” (Torquato, 1985, p. 44, *apud* Duarte; Veras, 2006, p. 9).

Ainda no Glossário de Duarte e Veras (2006), são feitas ressalvas para que não se confunda comunicação pública com comunicação governamental,

Não há também que confundir a comunicação governamental com a comunicação pública: esta é a relação entre Estado e sociedade (participam também outros atores) que se fundamenta no interesse público e tem como foco o cidadão, a sociedade; aquela é realizada por determinado governo, se fundamenta em ações, programa e projetos específicos e tem como foco a opinião pública. (Duarte; Veras, 2006, p. 10)

Brandão (2007, p. 9) admite que “existe, sem dúvida, uma tendência para identificar comunicação pública com o viés apenas da comunicação feita pelos órgãos governamentais.” Já Matos (2007) afirma que o conceito de comunicação pública algumas vezes é compreendido como sinônimo de comunicação governamental.

Duarte (2007, p. 2), chama atenção para a diferença entre os dois conceitos, segundo o qual, “a comunicação governamental diz respeito aos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo os gestores e a ação do Estado e a sociedade” enquanto a comunicação pública “diz respeito à interação e ao fluxo de informação relacionados a temas de interesse coletivo”.

O campo da comunicação pública inclui tudo que diga respeito ao aparato estatal, às ações governamentais, partidos políticos, terceiro setor e, em certas circunstâncias, às ações privadas. A existência de recursos públicos ou interesse público caracteriza a necessidade de atendimento às exigências da comunicação pública. (Duarte, 2007, p. 3).

Enquanto as ressalvas apresentadas aqui se ocupam de marcar a diferença entre os dois conceitos, Brandão (2007) apresenta uma direção para compreender com mais clareza a relação entre eles. Ao identificar e definir cinco áreas de conhecimento e atividade profissional da comunicação pública, a autora define a comunicação governamental como “uma dimensão da comunicação pública” que concentra no Estado e Governo a responsabilidade de estabelecer um fluxo comunicativo com seus cidadãos. (Brandão, 2007, p. 4). Ou seja, a comunicação governamental é a comunicação pública realizada pelo governo. Nesse sentido, “deve-se-ia entender comunicação pública como um processo comunicativo das instâncias da sociedade que trabalham com a informação voltada para a cidadania.” (Brandão, 2007, p. 5)

Brandão (2007) defende que a comunicação governamental deve ser entendida como comunicação pública:

na medida que ela é um instrumento de construção da agenda pública e direciona seu trabalho para a prestação de contas, o estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas, o reconhecimento das ações promovidas nos campos políticos, econômico e social, em suma, provoca o debate público. Trata-se de uma forma legítima de um governo prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público. (Brandão, 2007, p. 5).

Ao elencar as finalidades da comunicação pública, Monteiro (2007) diz que ela deve:



responder à obrigação que as instituições públicas têm de informar o público; estabelecer uma relação de diálogo de forma a permitir a prestação de serviço ao público; apresentar e promover os serviços da administração; tornar conhecidas as instituições (comunicação externa e interna); divulgar ações de comunicação cívica e de interesse geral; e integrar o processo decisório que acompanha a prática política. (Monteiro, 2007, p. 39)

Nessa perspectiva, Monteiro (2007) afirma que, a partir dessas características, percebe-se que a comunicação pública incorpora características das outras modalidades de comunicação, como a comunicação governamental que segundo a autora é:

aquela praticada pelo governo, visando a prestação de contas, ao estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas e ao reconhecimento das ações promovidas nos campos político, econômico e social.” (Monteiro, 2007, p. 38).

Brandão (2007, p. 5) define as finalidades da comunicação governamental no mesmo sentido. São eles: despertar o sentimento cívico, informar e prestar contas sobre suas realizações, divulgando programas e políticas que estão sendo implementadas; motivar e/ou educar, chamando a população para participar de momentos específicos da vida do país; proteger e promover a cidadania ou convocar os cidadãos para o cumprimento de seus deveres.

Percebe-se que os esforços para diferenciar a comunicação pública da comunicação governamental não tem como objetivo criar uma separação rígida entre os conceitos, mas sim destacar que a comunicação pública transcende a mera divulgação governamental, como um instrumento de divulgação unilateral do governo, pois “pela primeira vez depois da era militar tratou-se da comunicação governamental com uma preocupação que pretendia ir além da propaganda e do marketing político.” (Brandão, 2007, p. 12)

De acordo com Brandão (2007), a comunicação governamental envolve a responsabilidade do Estado em promover a cidadania, prestando contas, incentivando o engajamento da população e reconhecendo as ações governamentais, com o objetivo de fortalecer a participação cidadã e proporcionar um entendimento claro das iniciativas governamentais. Entretanto, neste estudo, que analisa as publicações de um perfil oficial de uma prefeitura do interior do Maranhão no Instagram, optamos por utilizar o termo "comunicação pública" por estar diretamente relacionado ao interesse público e à cidadania.

### **3 REDES SOCIAIS**

Neste segundo capítulo, explora-se como o conceito de comunicação pública se desenvolve no contexto das potencialidades oferecidas pela internet, com foco especial na apropriação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) pela administração pública. Analisaremos também os conceitos de redes sociais e redes sociais digitais, destacando como essas plataformas são utilizadas para promover e fortalecer a comunicação pública. Essa discussão busca esclarecer o papel crucial das TICs e das redes sociais digitais na transformação da comunicação entre governos e cidadãos, ampliando o alcance e a eficácia das práticas comunicativas no âmbito público.

#### **3.1 Comunicação Pública e Internet**

De acordo com Monteiro (2007), nos últimos anos, é evidente o crescimento da comunicação entre os governos e os cidadãos. Isso pode ser observado, segundo a autora, pela ampliação do número de serviços prestados pelo governo por meio de ferramentas eletrônicas e portais institucionais na internet. Por meio desses canais, os governos têm disponibilizado informações à sociedade e realizado pesquisas de opinião e consultas públicas sobre assuntos de interesse coletivo, por exemplo (Monteiro, 2007, p. 35). Conforme destaca Brandão (2007), uma nova dinâmica emerge na relação entre o Estado e seus cidadãos, complementando os meios tradicionais de comunicação:

Além desses meios, as novas práticas de participação política que a sociedade tem encontrado para se fazer ouvir, somadas ao desenvolvimento acelerado da tecnologia e à maior possibilidade de utilização pela população, fazem surgir outros meios e formas de comunicação do Estado com seus cidadãos, com forte componente político participativo. (Brandão, 2007, p. 5).

Esses outros "meios e formas de comunicação" referem-se às ferramentas e recursos tecnológicos proporcionados pelo advento da internet, das mídias sociais e dos recursos de interação, que representam uma oportunidade para os cidadãos exercerem sua cidadania de forma ativa, indo além do simples consumo passivo de conteúdo veiculado pelos meios de comunicação tradicionais, a chamada "grande mídia", como rádio, televisão e impressos, ainda amplamente utilizados pelos governos (Brandão, 2007).

Para Nascimento (2012), a incorporação dessas novas ferramentas trazidas pela Comunicação Mediada por Computador (CMC) representa um aspecto crucial das

transformações advindas das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), que passaram a "promover a integração e a distribuição das informações" por meio da internet (Nascimento, 2012, p. 293).

Essa visão está em consonância com Recuero (2009), para quem a mudança mais significativa nesse contexto reside exatamente na "possibilidade de expressão e sociabilização através das ferramentas de comunicação mediada pelo computador (CMC)" (Recuero, 2009, p. 24). Ou seja, essas novas ferramentas proporcionadas pela internet deram aos indivíduos a capacidade de construir suas identidades online, interagir e comunicar-se com outros atores em um novo ambiente.

É o que Pierre Lévy e André Lemos (2010) chamam de esfera pública digital, que surge desvinculada de qualquer local físico e se estabelece no ciberespaço, por meio da circulação de dados na internet. Com sua abrangência global e ausência de controle governamental, essa esfera pública digital viabilizou uma comunicação de muitos para muitos, promovendo um processo interativo no qual todos podem atuar como emissores e receptores de informação. Essas tecnologias "surgiram, então, como a infraestrutura do ciberespaço, novo espaço de comunicação, de sociabilidade, de organização e de transação, mas também novo mercado da informação e do conhecimento" (Lévy, 1999, p. 34).

Essa revolução na forma de se comunicar não se limita às relações entre pessoas, mas também envolve as interações entre as organizações públicas governamentais e a sociedade. No contexto da administração pública, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) ampliam as possibilidades de interação entre governo e sociedade. Anteriormente, os cidadãos eram meros receptores passivos das informações transmitidas pelos meios tradicionais ou precisavam se deslocar fisicamente até a prefeitura, foco deste estudo. Hoje, essa relação pode ocorrer de maneira digital, permitindo que o cidadão interaja diretamente com os órgãos públicos sobre assuntos de seu interesse.

Nesse contexto, as organizações públicas têm se dedicado a implementar e explorar os diversos canais disponíveis que proporcionam interatividade e promovem o compartilhamento eficiente de informações. Para Nascimento (2012), essa iniciativa é uma necessidade das organizações para encarar esse novo paradigma, pois

a comunicação pública precisa da participação da sociedade e de seus segmentos, não como receptores da comunicação do governo, mas como produtores ativos. A comunicação deve ser encarada como uma ação coletiva sobre questões de interesse público, com benefício mútuo por intermédio de decisões consensuais. (Nascimento, 2012, p. 295)

São as novas tecnologias digitais interativas que exercem um papel fundamental na promoção de uma comunicação mais democrática e participativa entre cidadãos, políticos e governos. Esses governos têm demonstrado "ter plena consciência de que o futuro será condicionado pela forma como as novas tecnologias de informação e comunicação serão assimiladas, bem como pelo êxito e rapidez dessa absorção" (Brito, 2006, p. 110).

No ambiente digital, a comunicação pública, entendida aqui de acordo com a definição de Brandão (2007) como o processo que estabelece um fluxo comunicativo na esfera pública entre o Estado ou governo e a sociedade sobre questões de interesse coletivo, se efetiva nesse contexto devido às novas ferramentas disponíveis.

Novelli (2006), ao investigar a comunicação pública como uma questão fundamental para o sucesso de uma boa governança, enfatiza a importância das "novas formas de participação política efetivamente colocadas à disposição da sociedade para que o cidadão possa realizar intervenções na gestão de políticas públicas" (Novelli, 2006, p. 77). Nesse sentido, as redes sociais digitais emergem como uma ferramenta que pode contribuir para esse propósito. Ao aproveitar os recursos disponíveis online, os órgãos governamentais têm a oportunidade de "fortalecer as relações com os cidadãos e estimular sua participação para aumentar a confiança pública no governo, melhorar a qualidade da democracia e a capacidade cívica da população" (Novelli, 2006, p. 85).

As possibilidades dialógicas da internet fornecem o ambiente ideal para que essa comunicação seja efetivamente bidirecional, uma vez que a "real participação cívica, social e política prevê a existência e a disponibilidade de canais de comunicação apropriados para tal" (Brito, 2006, p. 117). Seguindo essa mesma linha, Mainiere e Ribeiro (2013) argumentam que:

a internet proporciona uma troca entre pessoas, possibilitando que os atores sociais possam não só receber uma determinada opinião, mas, ainda, emitir a sua opinião sobre um determinado assunto, não precisando, como nos meios de comunicação de massa tradicionais, passar por intermediadores. (Mainiere; Ribeiro, 2013, p. 2).

Seria essa uma comunicação de "dupla-mão", ou seja, onde não apenas os governantes transmitem informações aos cidadãos, mas também os cidadãos têm a oportunidade de expressar suas opiniões, necessidades e demandas diretamente aos políticos e órgãos governamentais. (Brito, 2006, p. 119). Nas palavras de Brito:

A comunicação nesta nova configuração permite que todos os atores sejam emissores e receptores, num elevado nível de interatividade entre as partes e, em tese, com os mesmos graus de visibilidade e de oportunidade. A internet, em especial, provocou expansão na forma pela qual as pessoas e organizações se relacionam, dada a sua rapidez e acessibilidade [...] Ela alterou a noção do tempo e do espaço, o tipo de acesso

aos bens e serviços, a relação entre a noção de cidadania e o universo da política.” (Brito, 2006, p. 113)

Ainda segundo Brito (2006), a presença das TIC's nos órgãos governamentais impulsionou a criação de um modelo misto de governo, combinando elementos tradicionais com práticas eletrônicas. Este modelo é o chamado governo eletrônico (e-gov, governo on-line) que “representa a transformação dos moldes tradicionais de relacionamento, informações e prestação de serviço entre o governo, os cidadãos e as organizações.” (Brito, 2006, p. 114)

Essa integração proporciona as bases para o desenvolvimento da cidadania, política e democracia virtuais, com as TICs presentes em todos os processos governamentais, internos ou externos. Pinho (2008), ao pesquisar sobre o impacto da internet sobre os governos, sociedade e democracia, aponta dois efeitos desse cenário:

1. no setor público: melhoria nos processos governamentais, oferta de serviços de melhor qualidade e quantidade, possibilidade de uma maior transparência na prestação de informações das atividades do governo, facilitação da vida dos cidadãos, entre outros;
2. na sociedade: possibilidade de maior acesso às informações do Estado, maior grau de formação e articulação de grupos dentro da sociedade, possibilidade de maior cobrança de serviços, em qualidade e quantidade, ao setor público, bem como transparência nas ações deste. (Pinho, 2008, p. 3).

As Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) transformaram a comunicação pública ao expandir a interação entre governo e cidadãos. A presença de representações da administração pública, como as prefeituras, nas redes sociais digitais permite uma comunicação direta e mais participativa com a população, fortalecendo a transparência e a confiança. Como veremos mais à frente, pesquisas mostram que os órgãos governamentais, em diferentes instâncias, estão cada vez mais ativos nas redes sociais, refletindo uma nova forma de governança adaptada às demandas da era digital.

### **3.2 Redes Sociais, Sites de Redes Sociais e Comunicação pública**

As TICs provocaram diversas mudanças significativas na sociedade, especialmente na comunicação, e foram absorvidas pelas instituições governamentais para criar um novo ambiente onde a comunicação pública pode ser realizada. Para fins de análise deste trabalho, que tem como objeto de estudo o perfil de uma prefeitura em um site de rede social, é necessário estabelecer a diferença entre os conceitos de redes sociais e sites de redes sociais, expressões que frequentemente se confundem e, às vezes, são tratadas como sinônimos.

De início, é preciso esclarecer que as redes sociais, ao contrário do que o senso comum pode sugerir, não surgiram com a internet. Essa confusão ocorre principalmente devido ao uso frequente da expressão para se referir às plataformas digitais, como Facebook, Instagram e Twitter/X, entre outras. O conceito é mais amplo e abrangente. Na verdade, a ideia de rede social é anterior ao advento das tecnologias digitais e, na história das ciências sociais e humanas, "representa um dos focos de mudança que permeia a ciência durante todo o século XX" (Recuero, 2009, p. 17). O conceito de rede social começou a ser discutido há quase um século, com origem na Sociologia, e "significava a visão de um grupo social através de suas relações, considerando o grafo (estrutura de rede) como construto para tal" (Recuero, 2019). Portanto, rede social é uma metáfora "para observar os padrões de conexão de um grupo social, a partir das conexões estabelecidas entre os diversos atores" (Recuero, 2009, p. 24).

Ainda segundo a autora, rede social é definida como o conjunto de dois elementos: atores e suas conexões. Para ela, os atores são:

o primeiro elemento da rede social, representados pelos nós (ou nodos). Trata-se das pessoas envolvidas na rede que se analisa. Como partes do sistema, os atores atuam de forma a moldar as estruturas sociais, através da interação e constituição de laços sociais" (Recuero, 2009, p. 25)

Sobre as conexões, ainda de acordo com Recuero (2009), elas são:

constituídas dos laços sociais, que, por sua vez, são formados através da interação social entre os atores. De um certo modo, são as conexões o principal foco dos estudos das redes sociais, pois é sua variação que altera as estruturas desses grupos." (Recuero, 2009, p. 30)

A partir da década de 90, no entanto, com o advento da internet e o surgimento das ferramentas de comunicação mediada pelo computador (CMC), surge uma nova possibilidade de estudo sobre redes sociais, ou, nas palavras da autora, um "novo fôlego à perspectiva de estudo de redes sociais". Isto porque, para Recuero (2019, p.24), diante do impacto provocado pelas TICs temos uma "mudança importante entre uma estrutura mediada principalmente pelas relações institucionais e interpessoais e uma estrutura mediada pelas relações mediadas pela tecnologia digital." Para a autora:

Essas ferramentas proporcionaram, assim, que atores pudessem construir-se, interagir e comunicar com outros atores, deixando, na rede de computadores, rastros que permitem o reconhecimento dos padrões de suas conexões e a visualização de suas redes sociais através desses rastros. (Recuero, 2009, p. 24)

Em termos simples, o estudo das redes sociais na internet, ou redes sociais online, é a aplicação da discussão sobre redes sociais ao contexto digital, uma adaptação da análise ao

ambiente online. Outro conceito importante para compreender a dinâmica das redes sociais na internet são os sites de redes sociais (SRSs) e como esse conceito se difere das redes sociais. Recorremos novamente a Recuero (2009) para entender essa distinção. Segundo a autora, sites de redes sociais são os "espaços utilizados para a expressão das redes sociais na internet" ou ainda "toda a ferramenta que for utilizada de modo a permitir que se expressem as redes sociais suportadas por ela" (Recuero, 2009, p. 102).

Sites de redes sociais foram definidos por Boyd & Ellison (2007) como aqueles sistemas que permitem a i) a construção de uma persona através de um perfil ou página pessoal; ii) a interação através de comentários; e iii) a exposição pública da rede social de cada ator. (Recuero, 2009, p. 102)

Nessa categoria, podemos incluir o Facebook, Twitter/X e, objeto de estudo desta pesquisa, o Instagram. Para esclarecer os limites do conceito, Recuero (2009) aponta que, embora os sites de redes sociais facilitem e propiciem as interações que formam as redes sociais, eles próprios não são as redes sociais. Um site de rede social é uma ferramenta que permite às pessoas exibirem e compartilharem suas redes sociais. "São os atores sociais, que usam essas redes, que constituem essa rede" (Recuero, 2009, p. 103).

É importante mencionar que, mais recentemente, Recuero (2019) destacou mudanças no conceito de site de rede social, especialmente devido ao surgimento de aplicativos e ferramentas móveis. Não se trata mais apenas de sites, como no início das discussões sobre esses conceitos, mas de plataformas mais complexas, com dinâmicas e características distintas. O conceito original já não abrange adequadamente aplicativos como WhatsApp e Telegram, que nasceram no ambiente móvel, e onde as redes sociais não são públicas. No entanto, ainda se aplica a redes como Facebook e Instagram, que mantêm uma estrutura baseada na web, constituindo-se como um ambiente coletivo onde se desenvolvem normas de convivência, como compartilhamento, coletividade, reciprocidade e escuta.

É justamente esse aspecto que alinha os princípios da comunicação pública com as dinâmicas dessas plataformas. É nessa interseção que ambos os conceitos se conectam, compartilhando a característica essencial de promover a interação e o engajamento entre os atores sociais.

Duarte (2007), ao discutir os instrumentos da comunicação pública, incluía a internet e os recursos relacionados a ela como "cada vez mais eficientes em estabelecer uma agenda pública e em dar substância aos debates e avanços" (p. 66). Isso acontece porque a

comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também

do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável. (Duarte, 2007, p. 61).

Luvizotto e Sena (2018), defendem que redes sociais digitais são ferramentas indispensáveis para a Comunicação Pública

Para contribuir para a democratização das informações de interesse público, acreditamos que, somadas a outros formatos, as redes sociais online devem fazer parte de um escopo de instrumentos comunicacionais que devem ser utilizados para o exercício da Comunicação Pública na promoção da cidadania, dadas as peculiaridades que as redes sociais têm assumido, especialmente no Brasil.” (Luvizotto; Sena, 2018, p. 85)

São essas ferramentas que irão garantir o que Brandão (2007) define como "fluxo informativo e comunicativo com os cidadãos". Esse processo informativo refere-se a uma categoria bem específica de informações, também delimitada por Brandão como sendo a "informação voltada para a cidadania" (Brandão, 2007, p. 5). Duarte (2007) reforça que a informação "é particularmente relevante, pois é um meio para o acesso e uso dos outros direitos referentes à cidadania. A informação é a base primária do conhecimento, da interpretação, do diálogo, da decisão" (Duarte, 2007, p. 63). No entanto, como já explorado neste trabalho, o processo de comunicação entre Estado/governo deve ir além da simples disponibilização de informação. E isso,

inclui o estímulo a ser protagonista naquilo que lhe diz respeito, ter conhecimento de seus direitos, a orientação e o atendimento adequado, passando pelo direito a saber como são gastos os recursos públicos, o motivo e o voto de um parlamentar, até a possibilidade de ter participação efetiva nas decisões sobre aquilo que é de interesse público. (Duarte, 2007, p. 64)

### **3.3 O uso do Instagram na comunicação pública**

Desde 2021, observa-se um aumento na criação e utilização de perfis em redes sociais digitais por prefeituras. Esse fenômeno foi comprovado pela pesquisa TIC Governo Eletrônico de 2021, realizada a cada dois anos pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br). Uma das razões para esse crescimento foi o impacto da pandemia de COVID-19. As medidas de isolamento e distanciamento social adotadas durante esse período impulsionaram a busca por novas formas de comunicação e prestação de serviços, levando as prefeituras a utilizarem mais intensamente as redes sociais digitais como canais de interação e informação para a população. De acordo com o levantamento:



Em 2019, 82% das prefeituras tinham perfil em redes sociais, proporção que alcançou 94% em 2021. Nesse período, houve crescimento no número de prefeituras com perfis no Instagram, TikTok ou Flickr (de 37% para 68%); WhatsApp ou Telegram (de 24% para 45%); YouTube ou Vimeo (de 23% para 40%); e Facebook (de 79% para 89%). (Panorama Setorial da Internet, 2022)

Como visto, o Instagram, uma rede social online para compartilhamento de fotos e vídeos, está entre as plataformas que mais apresentaram crescimento entre as redes sociais utilizadas pelas prefeituras, com um aumento de 31 pontos percentuais. A pesquisa também indica um aumento no contato com as prefeituras para solicitação de serviços públicos, como limpeza, reparo de infraestrutura e iluminação, por meio desses recursos de interação em redes sociais. Nesse caso, as interações via Facebook ou Instagram se destacaram, subindo de 45% para 53%.

A TIC Governo Eletrônico 2023, divulgada em junho deste ano, revelou um crescimento modesto, mas que confirma a tendência de utilização das redes sociais digitais pelas prefeituras. Os dados mostram que 95% delas possuíam perfil ou conta própria em algum site de rede social. O ponto mais interessante da pesquisa recente, entretanto, é que esse aumento foi especialmente notado entre os municípios de pequeno porte. Segundo a pesquisa:

Desde 2021, a presença das prefeituras em redes sociais para todos os portes populacionais se manteve acima de 90%, com um crescimento acentuado entre as prefeituras de até 10 mil habitantes, passando de 51%, em 2015, para 94% em 2023, representando uma variação de 43 pontos percentuais. (TIC Governo Eletrônico, 2023).

Entre as plataformas mais mencionadas, destacam-se o Facebook (86%), Instagram ou Flickr (83%) e WhatsApp ou Telegram (53%). Embora o Facebook continue sendo a rede social com a maior proporção de prefeituras com perfis ou contas próprios, destaca-se o crescimento na criação de contas no Instagram ou Flickr. Há quase dez anos, essas plataformas representavam apenas 10% das redes sociais mais utilizadas pelas prefeituras.

Segundo a TIC Governo Eletrônico, edições de 2021 e 2023, esses perfis são utilizados não apenas para estreitar a relação entre governos e população, mas também para disponibilizar informações sobre as prefeituras, além de divulgar serviços e campanhas. Dessa forma, esses perfis estariam alinhados aos princípios da comunicação pública, que deve informar para a cidadania.

A escolha do feed de publicações no Instagram da prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão como objeto de estudo justifica-se pela crescente incorporação das plataformas de redes sociais digitais pelas instituições públicas como ferramentas estratégicas de comunicação. Enquanto em cidades de médio e grande porte esses perfis geralmente são administrados por

profissionais qualificados, em pequenas cidades do interior, como Santa Quitéria do Maranhão, isso nem sempre ocorre. Assim, é relevante investigar até que ponto o perfil de uma prefeitura de cidade pequena atende aos requisitos da comunicação pública. A análise das publicações no feed do Instagram pode oferecer reflexões sobre o cumprimento do dever de informar para a cidadania, a promoção do engajamento e da participação popular, ou se o perfil é utilizado apenas como um meio unilateral de divulgação e promoção dos gestores.

## **4 METODOLOGIA**

O objeto de estudo desta pesquisa são as publicações no feed do perfil no Instagram da Prefeitura do município de Santa Quitéria do Maranhão. A pesquisa está delimitada à análise das informações contidas nas publicações desse perfil, que são atualizadas regularmente. Essa análise permitirá quantificar, qualificar e categorizar o conteúdo publicado, verificando em que medida as postagens correspondem aos conceitos da Comunicação Pública, mais especificamente a definição de Brandão (2007). A seguir, apresentaremos uma breve descrição do município de Santa Quitéria do Maranhão, da atual prefeita Sâmia Moreira, e do perfil no Instagram analisado.

### **4.1 Dados de Santa Quitéria do Maranhão e Sâmia Moreira**

Santa Quitéria do Maranhão é um município localizado na Mesorregião do Leste Maranhense, especificamente na região do Baixo Parnaíba, a aproximadamente 350 km da capital, São Luís. De acordo com o Censo do IBGE de 2022, o município possui uma população de 23.957 habitantes. O eleitorado local é composto por 21.065 pessoas aptas a votar, sendo 10.253 homens e 10.812 mulheres. Quanto ao nível de escolaridade, 23,31% dos eleitores têm o ensino fundamental incompleto, 22,29% têm o ensino médio completo, 17,97% possuem o ensino médio incompleto, 14,07% sabem ler e escrever, 12,82% são analfabetos, 4,14% têm o ensino fundamental completo, 4,08% possuem ensino superior completo, e 1,32% têm o ensino superior incompleto.

A atual administração é comandada por Sâmia Coelho Moreira Carvalho, natural do município e casada com Neto Carvalho, ex-prefeito da cidade de Magalhães de Almeida e também político. Segundo dados do TSE, Sâmia possui ensino superior completo, é graduada em Administração, embora não informe a instituição. Inicialmente filiada ao MDB, foi eleita prefeita em 2020 com 52,72% dos votos válidos. Atualmente, está filiada ao PDT e busca a reeleição pelo partido.

### **4.2 Gestão da comunicação na prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão**

Desde o início de 2021, quando a atual administração assumiu o governo, foi criado um perfil oficial da prefeitura no Instagram (@prefeiturasq), com atividades iniciadas em 14 de janeiro de 2021. A comunicação da Prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão é

predominantemente centrada neste perfil. Embora houvesse um perfil anterior no Instagram, além de uma fanpage no Facebook e um canal no YouTube, todos foram descontinuados sob a gestão de Sâmia Moreira. Uma nova conta no Facebook chegou a ser criada pela nova gestão, mas a última atualização ocorreu em outubro de 2023. A prefeitura não possui perfis no TikTok, Kwai ou Twitter/X.

Além do Instagram, a administração mantém um site voltado para transparência e informação, oferecendo dados sobre a cidade, prestação de contas, serviços digitais das secretarias e notícias. No entanto, desde 3 de julho, em conformidade com a Resolução nº 27.735/2024 (artigo 15, alínea "b"), que proíbe publicidade do poder público nos três meses anteriores à eleição, as atualizações de notícias no site foram suspensas e a busca por notícias foi bloqueada. As demais áreas e serviços do site permanecem ativos. A prefeitura não possui uma secretaria de comunicação; a assessoria de comunicação, ligada ao gabinete da prefeita, é composta por uma equipe de cinco pessoas.

#### **4.3 Instagram da Prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão**

A Prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão mantém uma única presença oficial em redes sociais online, especificamente no Instagram, sendo as publicações dessa conta o objeto de estudo desta monografia. O perfil (@prefeiturasq) possui mais de 16 mil seguidores e segue apenas um usuário, a prefeita do município, Sâmia Moreira (@samiamoreirasq). Desde sua criação em 2021, já foram realizadas mais de três mil publicações no feed. Embora ainda não tenha o selo de verificação, o perfil mantém uma média de cinco publicações por semana. Os posts geralmente incluem fotos em formato carrossel ou vídeos acompanhados de breves legendas. A maioria das publicações é composta por fotos, enquanto os vídeos, embora menos frequentes, superam as dez mil visualizações. A identidade visual da página é marcada pelo uso predominante da cor azul nos layouts, refletindo a identidade visual da gestão, com avisos, anúncios de eventos e informativos sendo divulgados nessa tonalidade.

No momento da realização desta pesquisa, o perfil se encontra com as atividades suspensas em obediência à Resolução do TSE nº 23.735/2024, que veta a publicidade institucional três meses antes das eleições municipais, marcadas para 6 de outubro de 2024.

### 4.3 Análise das publicações

A pesquisa teve início com a observação das publicações realizadas no feed do perfil no Instagram da Prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão. O recorte escolhido foi o mês de março, do dia 1º ao dia 28, período posterior ao carnaval e anterior às celebrações do aniversário da cidade, em abril, e das festas juninas. A análise revelou que o perfil da prefeitura se concentrou predominantemente em publicar fotos e vídeos das festividades, como shows e atividades culturais, dedicando pouco espaço para postagens sobre outras áreas, como saúde, educação e assistência social. Entretanto, o mês de março destacou-se por apresentar a maior diversidade de publicações referentes a essas outras áreas, fornecendo, assim, um volume de conteúdo mais relevante para esta pesquisa.

Neste trabalho, as publicações foram analisadas sob o método de Análise de Conteúdo, no qual, segundo Bardin (2011), designa:

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 2011, p. 47).

Foram, ao todo, 36 publicações realizadas no período. Destas, 13 são vídeos, 13 são *layouts*<sup>1</sup>, e 10 são fotografias. Quanto às fotografias, 08 delas foram publicadas sem nenhuma logomarca da gestão ou elemento visual relacionada com a identidade adotada pela atual administração e 02 levam um rodapé na parte inferior da imagem com as logomarcas oficiais da prefeitura, assessoria de comunicação e secretaria municipal ligada à informação publicada. Os *layouts* são utilizados para divulgação de notas informativas, convites de eventos e homenagens a datas comemorativas, sempre utilizando as cores amarelo e azul que fazem parte da identidade visual da atual gestão. Os vídeos têm em média 2 minutos de duração. Quanto a proporção de tela, 06 vídeos foram gravados em 16:9 (horizontal) e os outros 07 vídeos na proporção 9:16 (vertical).

Em geral, esses conteúdos, fotos ou vídeos, são acompanhados por breves textos informativos, embora, em alguns casos, as publicações sejam feitas com apenas uma única palavra como legenda. Um detalhe interessante é a ausência de *hashtags*<sup>2</sup> nas legendas das

<sup>1</sup> *Layouts* de redes sociais são designs visuais padronizados que organizam conteúdos, como imagens e textos, de forma esteticamente agradável e coerente com a identidade visual de uma marca ou instituição.

<sup>2</sup> *Hashtags* são palavras precedidas por "#" usadas para agrupar e facilitar a busca por conteúdos relacionados em redes sociais.

publicações realizadas no período analisado. Nenhuma delas apresenta o uso deste recurso. Depois da coleta, as 36 publicações foram nomeadas de maneira a facilitar sua identificação para as análises. Cada publicação recebeu uma nomenclatura que consiste na letra "P" (de Publicação), seguida de um número correspondente à ordem cronológica de postagem. Dessa forma, a primeira publicação coletada foi identificada como P01, e a última, como P36.

Após essa análise e organização inicial, as publicações foram classificadas em categorias conforme as áreas de atuação da gestão municipal. Para essa categorização, utilizaram-se informações disponíveis no site oficial da prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão, que detalha a estrutura organizacional e suas secretarias. As secretarias identificadas são: Administração, Articulação Política, Finanças, Saúde, Assistência Social, Agricultura, Meio Ambiente, Obras, Educação e Esportes. A partir dessas áreas, as publicações foram, em um primeiro momento, distribuídas de acordo com essas categorias. É necessário mencionar que, o site oficial lista 10 secretarias municipais, mas algumas publicações são atribuídas a secretarias que não são mencionadas na estrutura administrativa disponível no site da prefeitura. É o caso da P14 e P34 que são atribuídas à Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos, mas que não aparece no site. O mesmo acontece com a P33, atribuída a Secretaria Municipal de Cultura e Turismo. Assim, para fins de uma melhor organização temática, incluímos as duas secretarias como categorias que, somadas às dez mencionadas no site, somam 12 secretarias. A divisão das publicações coletadas por área de atuação das secretarias municipais, ficou dessa forma:

Quadro 1 - Conteúdo das publicações categorizados por secretarias municipais e área de atuação da prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão

Secretaria/área	Publicações/postagens
Administração	09
Articulação Política	00
Finanças	01
Saúde	09
Assistência Social	02
Agricultura	01
Meio Ambiente	01
Obras	06
Educação	04
Esporte	00
Cultura e Turismo	01
Cidadania e Direitos Humanos	02

Fonte: Autor (2024)

A maioria das publicações estão relacionadas diretamente com ações governamentais, algumas, entretanto, são homenagens a datas comemorativas com relevância social, mas não descrevem nenhuma ação específica da gestão em relação ao tema. Por exemplo, a P23 (figura 1), que celebra o Dia Internacional da Síndrome de Down, publicada no dia 21 de março, mas que não descreve na legenda ou qualquer outra publicação do período analisado, alguma iniciativa da gestão relacionada com educação inclusiva. Isso é observado também na P19, P22, P25 que homenageiam, respectivamente, o Dia da Escola, o Dia Internacional contra a Discriminação Racial e o Dia da Água. Elas se constituem como meras lembranças às datas, mas não fornecessem informações de iniciativas concretas adotadas por parte da gestão pública municipal em relação a esses temas.

Figura 1 – Captura de Tela - Homenagem ao Dia Internacional da Síndrome de Down



Fonte: Perfil da Prefeitura de Santa Quitéria no Instagram (2024)

Em seguida, as 36 publicações passaram por uma nova categorização, dessa vez, de acordo com as categorias propostas por Duarte (2007). O objetivo era organizar as publicações com o tipo de informação que continham. O autor propõe 07 categorias:

- a) Institucionais;
- b) Gestão;
- c) Utilidade pública;
- d) Interesse privado;

- e) Mercadológicos;
- f) Prestação de contas;
- g) Dados públicos.

Após análise criteriosa, as amostras coletadas foram divididas da seguinte forma:

Quadro 2 - Conteúdo das publicações categorizados de acordo com divisão proposta por Duarte (2007)

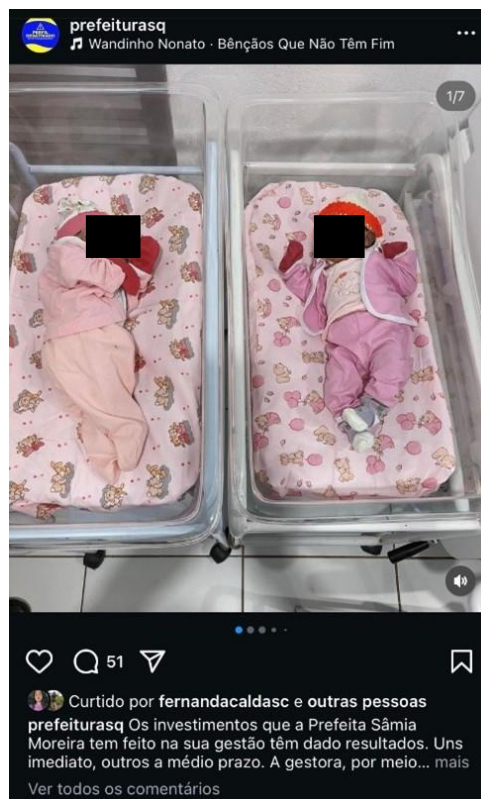
	Institucionais	Gestão	Utilidade Pública	Interesse Privado	Mercadológicos	Prestação de Contas	Dados Públicos
P01			X				
P02			X				
P03	X					X	
P04	X		X			X	
P05			X				
P06			X				
P07	X	X	X				
P08	X		X			X	
P09			X				
P10			X				
P11	X						
P12	X						
P13	X	X				X	
P14		X	X				
P15	X						
P16	X						
P17	X		X			X	
P18							
P19	X						
P20			X			X	
P21			X				
P22			X				
P23			X				
P24						X	
P25			X				
P26						X	
P27			X				
P28							
P29						X	
P30	X		X				
P31	X						
P32			X				
P33		X	X				
P34		X	X				
P35			X	X		X	
P36						X	
T	13	5	22	01	00	11	00

Fonte: Autor (2024)



Como observado, algumas das publicações coletadas se enquadram em múltiplas categorias simultaneamente. Isso porque, nesses casos, a publicação atende a finalidades diferentes. Por exemplo, a P13 (figura 2), divulgada em 10 de março de 2024, pode ser interpretada como atendendo a três categorias distintas: institucional, gestão e prestação de contas. Essa publicação apresenta o vídeo de duas crianças recém-nascidas, irmãs gêmeas, no berço do Hospital Municipal Dr. Zeca Moreira. Conforme descrito na legenda, a gestora municipal, Sâmia Moreira, tem realizado investimentos significativos na saúde do município, resultando em melhorias a curto e médio prazo, como a garantia de atendimento e exames pré-natal às gestantes, assegurando "partos rápidos, sem nenhuma intercorrência" no hospital municipal. A publicação, ao promover e reforçar a imagem da gestão em relação às suas responsabilidades e funcionamento, cumpre o papel de informação institucional. Além disso, mesmo sem apresentar dados numéricos sobre os recursos aplicados na saúde, ela presta contas à sociedade, oferecendo algum tipo de satisfação, sobre as ações na área, e informa sobre um serviço de interesse público, como o atendimento às gestantes. Elas, portanto, enquadram-se também nas categorias de informação de gestão e utilidade pública.

Figura 2 – Captura de tela - vídeo de crianças recém nascidas no leito do hospital municipal



Fonte: Perfil da Prefeitura de Santa Quitéria no Instagram (2024)

Um aspecto que chama atenção, presente em dez das amostras analisadas, é a falta de preocupação com o princípio da impessoalidade, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988, que deve guiar a Administração Pública:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...) (Brasil, 1988, art. 37).

Essas publicações atribuem diretamente à gestora Sâmia Moreira as ações, obras e projetos noticiados, em vez de creditá-los à Prefeitura Municipal de Santa Quitéria do Maranhão. Ou seja, privilegia-se a administradora em detrimento da administração pública em si. Além disso, foi observado que, em nenhuma das publicações do período analisado, são mencionados outros agentes públicos da administração, como os secretários de governo. Toda a visibilidade é concentrada exclusivamente na imagem e no nome da prefeita Sâmia Moreira. Embora o perfil tenha caráter institucional e represente a prefeitura, essas publicações omitem a instituição, criando a impressão de que os benefícios informados são resultados exclusivos da vontade da gestora, ao invés de serem obrigações que ela, como ocupante de cargo público, deve assegurar aos cidadãos.

As publicações P08 e P13 exemplificam essa questão. Na primeira, que anuncia a implementação do serviço de ultrassonografia obstétrica na rede municipal de saúde, a legenda destaca que a "Prefeita Sâmia Moreira, por meio da Secretaria de Saúde, está oferecendo mais um serviço que vai impactar na qualidade de vida de quem for beneficiado por esse serviço." Na segunda, que também informa sobre benefícios na área da saúde, dessa vez sobre o atendimento pré-natal nas unidades de saúde do município, a legenda ressalta que "os investimentos que a Prefeita Sâmia Moreira tem feito na sua gestão têm dado resultados. Uns imediatos, outros a médio prazo. A gestora, por meio da Secretaria de Saúde, garantiu acompanhamento pré-natal às gestantes com exames periódicos durante a gravidez."

Essas duas publicações exemplificam uma redução da comunicação pública ao conceito ultrapassado de comunicação governamental, no sentido mais restrito da expressão. Tal prática remonta ao período anterior ao fim do Regime Militar e à promulgação da Constituição Federal de 1988, caracterizando-se como "marketing político, propaganda política ou publicidade governamental," com foco na "venda de imagem" e de "natureza publicitária" (Brandão, 2007, p. 10).

É importante destacar que essas publicações informam sobre dois serviços essenciais na saúde pública municipal, embora careçam de informações adicionais, como o funcionamento desses serviços. Em vez disso, o foco é a ênfase na figura da prefeita, o que sugere o uso dessas informações para promover sua imagem. Dado o contexto de ano eleitoral, em que a prefeita busca a reeleição, isso pode ser interpretado como uma tentativa de tirar proveito político. Conforme aponta Duarte (2007), a comunicação pública não deve atender a interesses particulares, privados, pessoais ou promocionais, devendo "assumir um espírito público e privilegiar o interesse coletivo em detrimento de perspectivas pessoais e corporativas" (Duarte, 2007, p. 61).

A publicação que mais se dedica a promover os gestores municipais de maneira explícita é a P16 (figura 3). Trata-se de um vídeo de um minuto, em que uma das assessoras interpreta um cordel, exaltando, do início ao fim, o trabalho da prefeita Sâmia Moreira e do vice-prefeito Eliézer Fontinelle. Em uma das rimas, a assessora declara: "governo Sâmia e Eliézer mostra a que veio e mostra o que faz, não cumprem só o que prometem, sempre estão fazendo mais."

Figura 3 - Captura de tela - vídeo de cordel em homenagem aos gestores municipais



Fonte: Perfil da Prefeitura de Santa Quitéria no Instagram (2024)

Essas publicações se somam às 10 já categorizadas como institucionais, destinadas à promoção da imagem e à consolidação da identidade institucional. Embora cumpram claramente esse objetivo, elas tendem a fundir a figura do administrador com a administração, tratando ambos como se fossem indistinguíveis. Essa categoria foi a segunda com o maior

número de postagens relacionadas, destacando-se pela quantidade significativa de publicações que promovem a imagem institucional. Isso reflete a estratégia de comunicação adotada pela equipe, que frequentemente alinha a figura do gestor diretamente às ações da administração, criando uma identificação estreita entre o líder e a gestão pública.

Tanto a P08 quanto a P13, assim como outras 9 postagens, também foram categorizadas como publicações que trazem informações relacionadas à prestação de contas, totalizando 11 nessa categoria. Essas publicações foram selecionadas por evidenciarem, ao mostrar as ações de governo, uma tentativa ou interesse de apresentar ao público o que a administração tem realizado em áreas como saúde, educação e segurança, o que é essencial para a comunicação pública. É exatamente esse tipo de informação que Brandão (2007) utiliza para justificar que a comunicação governamental deve ser entendida como comunicação pública. Segundo a autora, prestar contas é uma forma legítima de um governo “levar ao conhecimento da opinião pública projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público” (Brandão, 2007, p. 5).

No entanto, observa-se uma falta de informações mais detalhadas e explicativas nas publicações. Conforme Duarte (2007), a prestação de contas envolve esclarecimentos sobre a aplicação de recursos públicos, permitindo que o cidadão conheça, avalie, controle e fiscalize as ações governamentais. A ausência de dados mais completos nas legendas poderia ser justificada pelo formato da plataforma, onde informações curtas são mais adequadas para manter a interação do público. Contudo, nesses casos, poderia haver a disponibilização de recursos onde o internauta pudesse acessar informações mais detalhadas, caso desejasse. Assim, nenhuma das amostras analisadas nesta pesquisa pôde ser enquadrada na categoria de dados públicos proposta por Duarte (2007).

Mesmo em publicações que não envolvem diretamente dados sobre recursos públicos, mas que deveriam conter detalhes básicos, como datas e horários de serviços ou ações, há carência de informações. A publicação P01 (figura 4), por exemplo, foi classificada unicamente como informação de utilidade pública. Ela informa que o teste de fluência leitora será aplicado nas escolas da rede municipal de ensino e que todas as unidades educacionais do município estão inscritas. No entanto, a legenda não esclarece quem realiza o teste, como ele é aplicado, qual sua importância e quais desdobramentos os resultados podem ter para a educação municipal. Da mesma forma, a P32 (figura 5), também categorizada como informação de utilidade pública, anuncia o início da campanha nacional de vacinação contra a influenza, mas não fornece no layout ou na legenda informações sobre o público-alvo, locais de vacinação e documentos necessários. A única informação disponível é a data da campanha.

Figura 4 – Captura de Tela - publicação anunciando teste de fluência leitora nas escolas



Fonte: Perfil da Prefeitura de Santa Quitéria no Instagram (2024)

Figura 5 – Captura de tela - Publicação divulga a campanha nacional de vacinação contra a influenza



Fonte: Perfil da Prefeitura de Santa Quitéria no Instagram (2024)

A categoria de utilidade pública, conforme descrito por Duarte (2007), abrange informações que geralmente tratam de serviços e orientações, com o objetivo de informar, mobilizar, prevenir ou alertar a população sobre temas de seu interesse. Isso inclui, por exemplo, horários de eventos, datas, campanhas e direitos disponíveis ao cidadão (Duarte,

2007, p. 62). Entre as amostras coletadas, a maioria das publicações se enquadra nessa categoria por conter informações de interesse público, embora, como já mencionado, apresentem falhas na disponibilização de detalhes. No total, são 22 publicações nessa categoria.

As únicas publicações que esta pesquisa identificou como atendendo de forma mais adequada ao conceito das categorias às quais foram classificadas são as cinco postagens que se enquadram no tipo de informação definido por Duarte (2007) como de gestão. Essas postagens estão diretamente relacionadas ao processo de tomada de decisões e às iniciativas dos agentes da administração que lidam com temas de interesse público. As publicações P14 e P33 (figura 6), por exemplo, são layouts que informam a população sobre convites para eventos importantes: a primeira, para uma assembleia ordinária de eleição e posse da Diretoria Administrativa do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Social; e a segunda, para um evento semelhante, voltado à eleição do Conselho Municipal de Política Cultural. Essas publicações detalham claramente as datas, horários, locais e a finalidade dos eventos de maneira direta e objetiva.

Figura 6 - Captura de Tela - convite para eleição e posse da diretoria do conselho municipal de promoção de igualdade social



Fonte: Perfil da Prefeitura de Santa Quitéria no Instagram (2024)

A categoria de direito privado registrou apenas uma publicação que atende plenamente à sua finalidade. Publicada em 27 de março de 2024, a postagem em vídeo mostra a prefeita

Sâmia Moreira anunciando o pagamento dos salários dos servidores das secretarias de Educação e Administração. Essa publicação se enquadra nessa categoria porque, conforme Duarte (2007, p. 62), trata de assuntos que "dizem respeito exclusivamente ao cidadão." No entanto, também é possível identificar nela um teor de promoção pessoal, uma vez que a própria prefeita faz o anúncio.

Entre as publicações mencionadas, nenhuma pôde ser classificada, após análise criteriosa e à luz do conceito especificado por Duarte, como uma informação do tipo mercadológico. Assim, essa foi uma das duas únicas categorias, junto com a de dados públicos, que não tiveram amostras identificadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo principal investigar e compreender as informações contidas nas publicações do perfil da Prefeitura de Santa Quitéria do Maranhão no Instagram, sob a perspectiva do conceito de Comunicação Pública. Compreendida como um processo de comunicação entre o Estado/governo e a sociedade, a Comunicação Pública visa ao compartilhamento de informações de interesse público, promovendo a cidadania e atendendo aos princípios de centralidade no cidadão, transparência e participação, conforme defendem autores como Brandão (2007), Novelli (2006), Matos (1999) e Duarte (2007).

A análise das amostras coletadas revelou que a comunicação realizada pela prefeitura se concentra majoritariamente em compartilhar informações de utilidade pública, como ações governamentais, serviços, projetos e eventos que impactam diretamente a vida dos cidadãos. No entanto, a pesquisa identificou que a disponibilização dessas informações ainda é insuficiente. Muitas publicações careciam de detalhes essenciais, limitando a profundidade e a clareza das informações, o que dificulta o acompanhamento e a fiscalização da administração pública municipal por parte da população. Além disso, a ausência de dados públicos e a superficialidade das informações prestadas nas publicações destinadas à prestação de contas evidenciaram uma lacuna significativa na transparência da gestão.

Outro aspecto importante observado foi o uso recorrente do perfil para promoção institucional, com o objetivo de reforçar o papel, o funcionamento e as responsabilidades da administração municipal. No entanto, essa promoção institucional frequentemente associou a administração à figura da prefeita Sâmia Moreira, sugerindo um foco excessivo na imagem pessoal da gestora, em detrimento da administração como um todo. Esse viés pode ser interpretado como uma estratégia política, especialmente no contexto de um ano eleitoral, em que a prefeita busca a reeleição.

Todos os objetivos propostos para esta pesquisa foram alcançados de maneira satisfatória. Além disso, a revisão teórica proporcionou uma contribuição significativa para a área de pesquisa, aprofundando as discussões sobre Comunicação Pública e redes sociais digitais no contexto municipal.

Para futuros estudos, recomenda-se uma investigação mais detalhada sobre o papel da assessoria de comunicação na produção de conteúdo para as redes sociais oficiais da administração pública de Santa Quitéria do Maranhão. Essa abordagem poderá oferecer uma compreensão mais aprofundada das estratégias de comunicação adotadas e de como elas podem



ser aprimoradas para promover uma comunicação pública mais eficaz, transparente e centrada no cidadão.

## REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.
- BRITO, José Augusto Pereira. Cibercidadania: a virtualização da comunicação. **Revista Organicom**, São Paulo, v. 4, n. 3, p. 109-123, 1º semestre 2006.
- DUARTE, Jorge. Instrumentos da Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.
- DUARTE, Jorge. Comunicação Pública. In: LOPES, Boanerges (org.). **Gestão da Comunicação Empresarial: teoria e técnica**. São Paulo: Mauad, 2007.
- DUARTE, Jorge; VERAS, Luciara (Org.). **Glossário de Comunicação Pública**. Brasília: Casa das Musas, 2006.
- KUNSCH, Margarida M. Krohling. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2012.
- KOÇOUSKI, Marina. Comunicação pública: construindo um conceito. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2012.
- LEMOIS, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia**. São Paulo: Paulus, 2010.
- LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.
- LUVIZOTTO, Caroline Kraus; SENA, Kárita Emanuelle Ribeiro. Comunicação Pública e Redes Sociais: uma convergência necessária. **Razón y Palabra**, Quito, v. 22, n. 3, p. 77-95, jul./set. 2018.
- MAINIERI, Tiago; RIBEIRO, Eva Márcia. Comunicação pública e mídias sociais: possibilidades e limitações. **Estudos em Comunicação, Sociedade e Cultura**, n. 6, 2013.
- MATOS, Heloiza. **Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo**. São Paulo: Líbero, Faculdade Casper Líbero, 1999.
- MATOS, Heloiza. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.
- MCQUAIL, Denis. **Atuação da mídia: comunicação de massa e interesse público**. Porto Alegre: Ed. Penso, 2012.
- MONTEIRO, Graça França. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.
- NASCIMENTO, Lebna Landgraf. Comunicação Pública nas Redes Sociais Digitais. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 289-309.

NOVELLI, Ana Lucia Coelho Romero. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. **Organicomm**, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 74-89, 2006.

PINHO, J. A. G. de. Internet, governo eletrônico, sociedade e democracia no Brasil: algumas questões básicas em debate. **Revista VeraCidade**, v. 7, p. 35-49, 2008.

RECUERO, R. **Redes sociais na internet**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2009. 191 p. (Coleção Cibercultura).

RECUERO, Raquel. Mídia social, plataforma digital, site de rede social ou rede social? Não é tudo a mesma coisa? **Medium**, 2019. Disponível em: <https://medium.com/@raquelrecuero/m%C3%ADdia-social-plataforma-digital-site-de-rede-social-ou-rede-social-n%C3%A3o-%C3%A9-tudo-a-mesma-coisa-d7b54591a9ec>. Acesso em: 08 ago. 2024.

ZÉMOR, P. **La Communication Publique**. PUF, Col. Que sais-je? Paris, 1995. (Tradução resumida do livro: Prof. Dra. Elizabeth Brandão).