



Administração Pública e Gestão Social

E-ISSN: 2175-5787

apgs@ufv.br

Universidade Federal de Viçosa

Brasil

Cezar, Layon Carlos; da Costa Guimarães Barbosa, Telma Regina; Teixeira Reis, Maria
Cecília

Panorama da Produção Científica Nacional sobre Comunicação Governamental: alicerce
teórico para a construção de novas pesquisas

Administração Pública e Gestão Social, vol. 5, núm. 3, julio-septiembre, 2013, pp. 126-
133

Universidade Federal de Viçosa
Viçosa, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351556455006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Panorama da Produção Científica Nacional sobre Comunicação Governamental: alicerce teórico para a construção de novas pesquisas

Panorama of National Scientific Production about Government Communication: theoretical foundation for the construction of new research

Layon Carlos Cezar¹, Telma Regina da Costa Guimarães Barbosa¹, Maria Cecília Teixeira Reis¹

¹Universidade Federal de Viçosa, Centro de Ciências Humanas Letras e Artes, Departamento de Administração e Contabilidade, Av. PH Rolfs, s/n, 36570000, Vicoso-MG, Brasil

CITAÇÃO SUGERIDA: Cezar, L. C., Barbosa, T. R. D. C. G., & Reis, M. C. T. (2013). Panorama da produção científica nacional sobre comunicação governamental: alicerce teórico para a construção de novas pesquisas. *Administração Pública e Gestão Social*, 5(3).

Resumo: Mudanças de gestão, novas ideologias políticas, avanços tecnológicos e a dinamicidade de informação e dos meios de comunicação contribuem para as diversas transformações no âmbito da administração pública. Entre os desafios, destaca-se a busca por ferramentas de comunicação que permitam maior nível de eficiência, confiabilidade e transparência das informações. A sociedade já está sendo estimulada e o próprio governo cobrado por tal transparência. A *accountability* está entre as ferramentas que fomenta a prática e difunde idoneidade. Nesse intuito, o presente artigo buscou, por meio do levantamento dos trabalhos científicos publicados na área administrativa entre os anos de 2007 a 2011, realizar um estudo a respeito da produção científica brasileira que versa sobre a comunicação governamental, identificando lacunas e apontando perspectivas para estudos futuros.

Palavras-Chave: Comunicação Governamental, Transparência, *Accountability*.

Abstract: Management changes, new political ideologies, and the dynamics of information and communication technologies contribute to the rise of transformations within Public Administration. Among the challenges, there is the search for communication tools that lead to greater efficiency, reliability and accuracy. The society itself is increasingly demanding the accuracy of government information. Accountability is among the tools that fosters and disseminates correctness. This article aims to analyze some Brazilian scientific papers on government communication in order to identify future study perspectives. The study is based on a survey of scientific papers published in major journals between 2007 and 2011.

Keywords: Government Communication, Transparency, *Accountability*.

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

INTRODUÇÃO

A comunicação está presente na vida do homem desde que foi utilizada como forma de disseminar informações e, consequentemente, construir meios de interação com outras pessoas, erguendo assim grandes civilizações. Para as diversas relações entre os povos primitivos até a concepção de comunicação que se tem hoje, sua essência concentra-se na necessidade de adaptação ao meio em que se vive. No contexto organizacional, essa lógica não é diferente: a comunicação ganha espaço nas organizações, uma vez que é por meio dela que as diferentes relações de trabalho podem ser moldadas. A organização Instituição Pública segue necessariamente essa lógica de difusão da comunicação (SALDANHA, 2006).

As organizações públicas devem considerar o processo de comunicação como algo aberto e claro, plausível de interpretação pelos diferentes atores sociais. Ela deve seguir um fluxo linear e transparente, podendo ser consultado por todos. Os gestores públicos e a sociedade devem ter acesso ao conteúdo publicado pelos órgãos responsáveis. Entretanto, devido a relatos históricos

sobre possíveis distorções da informação na gestão pública brasileira, essa transparência pode esconder ou mascarar aspectos de relevância social.

De acordo com Cunha e Miranda (2008), no cenário brasileiro, as políticas inseridas no escopo da gestão pública ganharam notoriedade específica a partir da década de 90, em meio às reformas decorrentes do movimento pela Nova Gestão Pública. A partir da institucionalização da "Nova Administração Pública" ou do "Modelo Gerencialista" no Estado, mudanças vêm ocorrendo visando a aproximação da população às ações governamentais, estimulando maior controle e afinidade da população para as decisões públicas. As diferentes ferramentas de comunicação ganham o caráter de utilidade pública visto que diminuem as barreiras entre os projetos e as ações elaboradas pelos gestores públicos em consonância com a necessidade de resposta de que a população carece.

Mediante esse viés, cabe enfatizar que a comunicação organizacional desenvolveu-se ao longo do tempo, levando muitos pesquisadores a fracioná-la em outras unidades de



análise, como a Comunicação Empresarial, a Comunicação Pública e a Comunicação Governamental (TORQUATO, 2009). E esta ganha destaque na agenda de pesquisa em Administração Pública, já que as novas tecnologias de informação e comunicação utilizadas pelos gestores geram impactos significativos nas relações entre o governo e a sociedade.

Tendo em vista a busca pela transparência da comunicação entre os governantes e a sociedade em geral, acredita-se que a temática Comunicação Governamental torne-se alvo de ampla discussão, não só na esfera da gestão pública, mas também entre a comunidade científica quanto aos estudos em administração. Dessa forma, a proposta deste artigo é realizar um estudo sobre a produção científica brasileira nos eventos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) no período de 1997 até 2011, identificando lacunas e apontando perspectivas para estudos futuros.

Na construção deste trabalho, visa-se a instigar o interesse da comunidade científica a respeito de um tema que possui expressiva relevância social e aparentemente não destaca grandes investigações no campo da administração. Apresentam-se, no primeiro momento, breves discussões conceituais para se levar ao entendimento os dados analisados. Discute-se, ainda, sobre as limitações conceituais da temática Comunicação Governamental, o princípio constitucional da publicidade na administração pública e como a institucionalização da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Por fim, elabora-se o perfil dos conceitos que comumente são mencionados na produção científica administrativa pesquisada.

Essa última lei é ponto de relevância neste estudo, considerando que foi sancionada pelo Governo Federal em 18 de novembro de 2011 e entrou em vigor a partir de 16 de maio de 2012, tendo por objetivo corroborar para a consolidação do regime democrático, enfatizando o princípio da publicidade na administração pública brasileira (BRASIL, 2012).

DA COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL À COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL

O estudo da comunicação em âmbito geral abarca diversas discussões com ênfases diferenciadas. Desse modo, torna-se imperativo recorrer a uma definição epistemológica para desenvolver o conceito no âmbito das organizações.

A palavra “comunicação”, em seu sentido etimológico, é derivada do latim e possui o significado de “tornar comum”, “compartilhar”, “modificar opiniões” (SAIS & BERGUE, 2010). Dessa forma, adota-se que o conceito de comunicação é estabelecido a partir de um processo interdependente por meio de um fluxo de mensagens que obedece a uma regra de conversação, visando a levar a informação do emissor ao receptor (DORNELAS, 2002).

Para comunicação no âmbito organizacional, destacam-se alguns pontos conceituais necessários para a compreensão do estudo em evidência. Segundo Pinho (2006), a comunicação organizacional pode ser considerada multifacetada e entendida

como a combinação de processos, pessoas, mensagens, significados e propósitos. Tal combinação tem por objetivo auxiliar no desenvolvimento de atividades organizacionais, gerando um sistema de significados perante os agentes envolvidos. Então, a comunicação organizacional pode ser entendida não só como mero sistema de comunicação entre os diferentes atores, mas como sistema de monitoramento de informações, abrindo diálogos entre diferentes grupos de interesses e entendendo que a comunicação nas organizações não é apenas repasse de informações, é também possibilidade de reconstrução (MARCHIORI, 2008).

As organizações, ao buscarem maior legitimidade em suas ações de comunicação perante o público no qual estão inseridas, precisam adequar seus sistemas de comunicação ao ambiente, que se modifica continuamente. Assim, a comunicação organizacional torna-se eficiente ao passo em que há um fluxo contínuo de informações, não só entre os agentes internos envolvidos, mas também entre “os clientes, os acionistas, o governo, a comunidade e outros públicos” (CORRADO, 1994, p.5).

Com a evolução dos estudos em comunicação e o desenvolvimento da análise nos diferentes tipos de organizações, não cabe mais utilizar a definição de comunicação de forma ampla atendendo a todo tipo de organização. O termo foi, ao longo de suas definições e implicações, resvalando outros terrenos e espaços, ampliando o escopo e adicionando novos campos (TORQUATO, 2004). Torna-se, pois, necessário determinar qual o tipo de organização que está sendo analisada, porque só assim verificam-se as particularidades de cada modelo a ser investigado.

Destacam-se, neste estudo, as particularidades da comunicação na administração pública. O conceito de comunicação governamental é adotado como a comunicação praticada entre o governo e no qual se visa à prestação de contas estimulando o desenvolvimento do espírito cívico perante a população (TORQUATO, 2004). Como defendido por Mendes, Silva e Martins (2011, p. 2), a comunicação governamental consiste “no fluxo de informação, formas de relacionamento e, acima de tudo, na atitude proativa da administração pública para com o cidadão, tendo por base os princípios jurídicos para sua aplicação”. Desse modo, torna-se necessário recorrer aos princípios da administração pública para entender o melhor caminho em que a comunicação governamental deve ser exercida.

O Princípio Constitucional da Publicidade na Administração Pública e a Lei de Acesso à Informação

A administração pública é regida por cinco princípios constitucionais, que têm por objetivo determinar diretrizes a serem seguidas. Tais princípios visam não só a elaborar um caminho, como também orientar os gestores sobre as ações por eles tomadas. Sendo assim, estão determinados na Constituição Federal de 1988 e expressos no art. 37, que enfatiza a “impressoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência”

como caminhos norteadores da ação vinculada à administração pública.

A publicidade se dá como um dos princípios que deve ser correlacionado aos demais. Neste sentido, pretende-se, com tal princípio, levar informação de forma transparente à população em relação ao uso dos recursos públicos e das ações traçadas pelos gestores públicos. O art. 37 da Constituição enfatiza, ainda, que a publicidade de todos os programas, atos e serviços oferecidos, deverá obedecer ao caráter de educar, informar ou orientar a sociedade, “dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (Constituição Federal, 1988, Art. 37, § 1º).

Há, aos detentores da informação, um apelo por parte da sociedade em não utilizar das ferramentas que lhes são concebidas para designação de atividades que favoreçam sua imagem e escondam imperfeições quanto ao mau uso do bem público. Para Matias-Pereira (2009), o princípio constitucional da publicidade torna obrigatória a divulgação de tudo o que está vinculado à administração pública, para o conhecimento, o controle e o início de seus efeitos.

Tendo em vista o princípio constitucional de publicitar as informações, buscando transparência e responsabilidade no que tange o dever de comunicação à sociedade, a comunicação governamental avança consideravelmente com o advento da chamada Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Com o vigor dessa lei, qualquer cidadão pode ter acesso a documentos e a informações dos órgãos públicos, tanto os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário quanto em nível de governo, União, estados, municípios e Distrito Federal (Brasil, 2011). Como salientado, o princípio de publicidade torna-se regra em busca de transparência e responsabilidade por parte de gestores públicos como comunicadores das ações, e por parte da sociedade em exigir informações de relevância, justificando o aperfeiçoamento e o avanço dos princípios democráticos no Brasil.

CONCEITOS RECORRENTES NAS PESQUISAS EM COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL

Alguns conceitos tornam-se recorrentes em pesquisas concentradas na área de comunicação governamental. Entre eles, são enfatizados aqui alguns aos quais estão diretamente ligadas as pesquisas nesse domínio.

Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC)

O crescimento, a expansão e o barateamento do acesso às Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) no Brasil e no mundo proporcionaram rápida evolução na forma de se comunicar. É impossível pensar na comunicação eficaz sem levar em conta a importância da *internet* para a disseminação rápida de informações. Com a massificação do uso da rede mundial de computadores, os cidadãos acabam por utilizá-la como ferramenta em seu cotidiano para acesso e transmissão de informação. O Governo Federal deve buscar acompanhar essa

tendência e dispor dela como meio para construção, transformação e difusão da informação (FERREIRA, 2010).

Segundo Corrêa (2009), nas últimas décadas, observamos o rápido processo de inovação e absorção da tecnologia voltada para a comunicação, avanço que chega a estar perto do incontrolável. O processo de transformação tecnológica e sua crescente expansão estão relacionados com a capacidade de criar interface entre campos tecnológicos que utilizem linguagem digital na qual a informação pode vir a ser gerada, armazenada, recuperada, processada e transmitida (CASTELLS, 2003).

Incentivados pelas oportunidades advindas do uso das TICs, cada vez mais cidadãos, instituições e o próprio Governo Federal maximizam o uso das tecnologias digitais voltadas para informação e comunicação (CORRÊA, 2009). As TICs podem ser vistas como o conjunto de *hardware*, *software* e conteúdo gerado em forma de informação para a sociedade (CUNHA & MIRANDA, 2008; VILLAS & MACEDO-SOARES, 2008). Para Silva, Ribeiro e Rodrigues (2004), elas correspondem à totalidade da infraestrutura tecnológica necessária para o suporte aos sistemas de informação que são baseados nos computadores.

As Tecnologias da Informação e Comunicação vêm ao encontro dos interesses governamentais não só para desenvolver o fluxo de comunicação, mas para oferecer serviços *online* de utilidade pública, cedendo também o direito à informação das atividades exercidas para o cidadão. Entretanto, a aceitabilidade das TICs é decisiva e preponderante para a sua utilização enquanto meio de desenvolvimento da aprendizagem e suporte para as representações distribuídas na rede (Dias, 2004).

Accountability

Sem tradução exata para o português, a *accountability* tem por objetivo designar a transparência e a responsabilidade das ações determinadas pelos governantes. Pinho e Sacramento (2009, p. 1364) salientam que a ideia ainda está em construção na realidade brasileira. Porém, “constatou-se que o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo”. A concepção principal ligada a *accountability* é o de responsabilidade e é um dever que deve ser exercido principalmente no processo de comunicação, uma vez que a sociedade espera ética e compromisso com a verdade por meio das informações fornecidas.

Segundo Manin, Przeworski e Stokes (1999), a *accountability* é um processo que deve iniciar-se no momento da eleição dos candidatos, em que inúmeras promessas são feitas sem o devido planejamento. Os governantes adotam, em muitos casos, políticas que tendem a ser avaliadas positivamente pelos cidadãos sem o devido cuidado com as reais necessidades da população. Cabe à sociedade acompanhar as políticas públicas elaboradas e cobrar esta *accountability* nas promessas, nas ações e nos resultados. Para Levinson (2011), o governo não deveria utilizar dos tributos pagos para gastar em obras de má qualidade ou que prejudiquem o cidadão, entretanto, isso

acontece. Segundo a autora, os recursos públicos sempre serão escassos, então cabe à população garantir que eles sejam utilizados de forma inteligente e eficiente.

O Governo Eletrônico

O Governo Eletrônico (ou *e-Government*, ou simplesmente *e-Gov*) pode ser entendido como sistema de governança onde se dá o uso das TICs pelo governo de forma interna e voltada para a prestação de serviços aos cidadãos. De acordo com Cunha e Miranda (2008), iniciativas desenvolvidas por meio do Governo Eletrônico são necessárias para habilitar a governança democrática e facilitar a relação entre governo e cidadão. O *e-Gov* abarca uma série de iniciativas desenvolvidas pelos gestores públicos em prol de efetivar transparência e eficiência na prestação de serviços eletrônicos à sociedade.

O objetivo central do sistema referido é aproximar o cidadão das informações geradas pelo Estado e, em sentido amplo, oferecer serviços de utilidade pública. Kotler e Lee (2007) enfatizam que o governo pode oferecer melhores condições de serviços à população agindo com rapidez e eficiência sem perder o foco das metas traçadas e considerando, ainda, o respeito ao cidadão e à sociedade. Para Silva, Ribeiro e Rodrigues (2004, p. 192), o *e-Gov* possui quatro “objetivos gerais que norteiam o uso da tecnologia da informação”, sendo eles: “uso da tecnologia para melhorar os serviços aos ‘clientes’; uso da tecnologia para melhorar a eficiência operacional interna; uso da internet para promover serviços e informações; e uso da tecnologia para garantir sigilo e segurança das informações e nas transações”.

No Brasil, o governo federal vem criando programas de atendimento à população de forma eficiente, como um sistema de *Call Center*, e também *sites* de acompanhamento de informações públicas como o Portal da Transparência, onde os cidadãos podem verificar se os recursos públicos estão sendo usados como o planejado. Quanto à prestação de serviços de atendimento à população por meio eletrônico, Cunha e Miranda (2008) destacam que inúmeros governos, principalmente estaduais, vêm implantando centrais de atendimento visando qualidade no atendimento e respeito ao cidadão.

O foco das ações governamentais deve ser pautado na busca efetiva pela participação popular em busca de aproximar as ações desenvolvidas às reais necessidades da sociedade. A comunicação governamental deve ser vista não apenas como manual de boas práticas, mas como efetivo mecanismo de diminuir as barreiras entre Estado e sociedade (ALVES, 2008).

Entender esses conceitos torna-se relevante uma vez que suas implicações resultam no entendimento do contexto da comunicação governamental. Por meio dessas definições conceituais, percebe-se que há uma preocupação dos autores em enfatizar que o atual cenário das organizações governamentais apresenta desafios que os modelos tradicionais não atendem plenamente. É preciso, então, repensar a forma de trabalho e a forma de se produzir comunicação (SAIS & BERGUE, 2010).

METODOLOGIA DE TRABALHO

Panorama das Pesquisas em Comunicação Governamental no Brasil

Para a realização deste estudo, foram analisados os trabalhos publicados no período de 1997 até 2011ⁱ nos principais eventos realizados pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD). A análise foi realizada nos anais de eventos Qualis E1, classificados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) como os maiores da área de Administração, Turismo e Contabilidade da ANPAD. Dessa forma, os exemplos analisados foram: EnANPAD (Encontro da ANPAD), EMA (Encontro de Marketing), EnADI (Encontro da Administração da Informação), EnAPG (Encontro de Administração Pública e Governança), EnEO (Encontro de Estudos Organizacionais), EnGPR (Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho) e EnEPQ (Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade) (ANPAD, 2012).

Os dados foram coletados por meio de análise dos anais publicados em cada ano nos eventos supracitados. Inicialmente, foram pesquisados trabalhos cujo prefixo “comunica” constava no título. A escolha desse método baseia-se no pressuposto de que o referido prefixo pode originar outras palavras, como, por exemplo, “comunicação”, “comunicações”, “comunicativo”, etc.ⁱⁱ Feita a seleção, foram identificados 113 trabalhos com no mínimo uma dessas palavras no título. A partir dessa seleção, foram identificados, por meio da leitura dos resumos, quais artigos abordavam a temática “comunicação governamental”.

Posteriormente, foi elaborada classificação de variáveis de referências: Título; Autor(es); Evento; Área; Ano de Publicação; Objetivo; Classificação do Estudo (Objetivos); Classificação do Estudo (Métodos); Conceitos Centrais; e Como Entendem a Comunicação Governamental, de modo a classificar os estudos em linhas de pesquisa, que foram determinadas aqui como formas de abordagem das variações temáticas sobre a comunicação governamental e classificadas a partir dos principais conceitos detalhados em cada artigo analisado.

Vale ressaltar que este estudo trata-se de uma pesquisa exploratória quanto aos objetivos, pois pretende buscar maior familiaridade com o problema (Gil, 1991). Quanto aos métodos de coleta de dados, classifica-se como metanálise, realizada por meio de uma pesquisa bibliográfica. Segundo Luiz (2002, p. 409), a metanálise tem por objetivo “extrair informação adicional de dados preexistentes através da união de resultados de diversos trabalhos e pela aplicação de uma ou mais técnicas estatísticas”. Esse método qualitativo com características quantitativas permite fazer uma combinação de resultados de forma independente, permitindo sintetizar resultados e buscar uma nova conclusão (LUIZ, 2002).

Análise das Publicações

Os dados coletados foram analisados por meio do *software* estatístico IBM SPSS 20, buscando avaliá-los quanto ao volume

Tabela 3
Área, Ano de Publicação e Objetivos

| Artigo | Área | Ano | Objetivos |
|--------|-----------------------------|------|--|
| A1 | Administração da Informação | 2011 | O objetivo neste trabalho é avaliar planos municipais e recursos da TIC utilizados por 174 prefeituras brasileiras e promover um esforço de compreensão de seus possíveis impactos e implicações sociais e tecnológicas (p.3) |
| A2 | Administração da Informação | 2009 | Com o objetivo de investigar o uso das TICs para a melhoria da tomada de decisão pública do ponto de vista da inclusão social (...) |
| A3 | Administração da Informação | 2008 | Nossa ambição é que esta seja uma contribuição à agenda de reflexão científica sobre a prática governamental no uso de TIC no país, as implicações sociais que acarreta e, ainda no mesmo fenômeno, as características da sociedade brasileira que determinam uma configuração especial ao uso de tecnologia brasileiro (p.2). |
| A4 | Administração Pública | 2010 | (...) apresentar um estudo de caso sobre a adoção e utilização de novos canais de comunicação interna em uma autarquia pública federal. (p.1) |
| A5 | Administração Pública | 2010 | A pesquisa buscou avaliar o processo de comunicação externa do Órgão em relação aos seguintes fatores de análise: o tipo, a frequência, a forma, o comportamento e o impacto dessa comunicação em relação à sociedade (p.1) |
| A6 | Gestão Pública e Governança | 2003 | O presente artigo analisa o potencial das novas tecnologias da informação e comunicação para o fortalecimento de redes sociais e a democratização da governança urbana (p.2) |
| A7 | Administração Pública | 2006 | (...) debater as políticas públicas voltadas para as Comunicações no Brasil a partir de 1964, ano de instauração do regime militar (p.1) |
| A8 | Administração Pública | 2006 | (...) realizar as peças publicitárias no projeto de comunicação na entidade focando promover a ação social bem como informação a todos os cidadãos (p.1) |
| A9 | Estudos Organizacionais | 2010 | (...) avaliar a efetividade percebida na comunicação do Projeto Eficiente para mobilização, mudança de hábito e redução do consumo de energia dos habitantes da cidade de Elói Mendes (p.1) |

De acordo com os dados explanados na Tabela 3, é notório que há uma divisão clara entre a área no qual os estudos foram publicados. Observa-se que a Administração Pública e Governança têm maior concentração de artigos (55,5%) (A4, A5, A6, A7 e A8) e que a área de Administração da Informação aparece em segundo plano, concentrando 3 artigos (33,3%) (A1, A2 e A3). Tal constatação leva a crer que os estudos em comunicação governamental estão ligados à área da administração pública por terem maior relevância neste campo de investigação. Já quanto à concentração na área Administração da Informação, provavelmente decorre de grande parte dos estudos voltarem suas análises para as TICs e para a influência delas no processo de comunicação entre governo e sociedade.

Analisando os anos em que foram feitas as publicações, observa-se que há maior concentração nos anos de 2006 (22,2%) e 2010 (33,3%). Interpretando esses dados e considerando o contexto histórico-político da época em que se observou maior índice de artigos, vale chamar atenção para dois fatos que podem ter influenciado neste contexto. Em 2006, o primeiro mandato do Presidente Lula chegava ao fim, e em 2010 o seu segundo mandato também se encerrava, só que com uma transição política na qual, posteriormente, a presidente Dilma Rousseff foi eleita. Como salientado por Abrúcio (2007), o governo Lula continuou as experiências anteriores de modernização do Estado brasileiro, reforçando carreiras no campo do governo eletrônico e buscando efetivar maior controle da corrupção. Acredita-se, então, por meio dessa hipótese, que o término do mandato presidencial, dentre outras características, pode ter influenciado uma análise da comunicação governamental enquanto política e estratégia utilizada no governo Lula.

Considerando os objetivos traçados pelos autores para a construção de seus respectivos estudos, identifica-se, por meio

da análise das informações, que grande parte tem por objetivo identificar as TICs e/ou a comunicação (em um sentido amplo da palavra) nas organizações públicas, contrastando com os impactos gerados perante sociedade e governo. Essa vertente adotada pelos autores evidencia que há preocupação quanto à forma pela qual a comunicação e as tecnologias desenvolvidas para facilitar seu processo vêm despertando a atenção de gestores públicos e da comunidade acadêmica. A relevância dessa análise consiste em identificar o impacto que a comunicação governamental causa nas organizações e na sociedade. Por outro lado, observa-se também em um dos artigos (A7), que há preocupação em firmar a comunicação governamental enquanto política pública. E, conforme evidenciado por Pieranti e Martins (2006), o que há hoje no Brasil são práticas a serem seguidas pelos governos e não políticas públicas consolidadas.

Por fim, os dados apresentados nessa seção por meio da Tabela 4 podem ser entendidos como os principais e mais relevantes deste estudo, identificando-se, por meio dos artigos, a classificação atribuída quanto aos objetivos e métodos, os conceitos centrais e a definição conceitual para Comunicação Governamental.

Tabela 4
Classificação, Conceitos e Definição Conceitual

| | Classificação do estudo (Objetivos) | Classificação do estudo (Métodos) | Conceitos Centrais | Como entendem a Comunicação Governamental? |
|----|-------------------------------------|-------------------------------------|---|---|
| A1 | Descritiva | Survey | TIC / Planos Municipais | (...) construção de um novo relacionamento entre cidadãos e autoridades, entre os próprios governantes e entre os próprios residentes através de modos de comunicação mais desenvolvidos e melhores sistemas de prestação de serviços. (p.15) |
| A2 | Exploratória | Análise de Discurso | TIC/ e-democracia / Teoria das Representações Sociais | (...) comunicação entre Estado e cidadãos. (p.3) (...) refere-se à ampliação da prática democrática utilizando as tecnologias de informação e comunicação. Envolve a comunicação entre Estado e cidadão (e a deste com o Estado) e, mais ainda, a comunicação entre todos os participantes do processo político. Trata de accountability, e vai além, na implementação da participação ativa do cidadão na elaboração, acompanhamento e controle das políticas públicas, suas práticas e resultados. (p.5 - conceito referente a e-democracia) |
| A3 | Exploratória | Pesquisa Bibliográfica | TIC / Governança Eletrônica | (...) a comunicação - sobretudo aquela voltada ao público interno - se destaca como ferramenta capaz de auxiliar na melhoria dos resultados buscados por uma entidade. No caso das organizações públicas, esses resultados são medidos por meio do cumprimento de metas institucionais ou pela melhoria na prestação de serviço à sociedade. (Medeiros, 2006). (p.2) |
| A4 | Exploratória | Estudo de Caso | Governo Eletrônico / Comunicação Organizacional | Assim, a comunicação, a partir dos princípios de relações públicas, apresenta-se como determinante para a sobrevivência das organizações e opção para harmonizar interesses e planejar os relacionamentos internos e externos, possibilitando cumprir com maior eficiência as suas atribuições, aumentando as possibilidades de intercâmbio entre sociedade e Governo. (p.4) |
| A5 | Exploratória | Estudo de Caso | Comunicação Organizacional / Comunicação Pública | (...) os canais de comunicação se tornam ferramentas importantes para intensificar o diálogo entre cidadãos, sociedade civil e autoridades públicas, para estimular discussões sobre tópicos relevantes para o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida local e, finalmente, para promover oportunidades de aprendizagem mútua e de troca de experiências e informação. (p.11) |
| A6 | Exploratória | Estudo de Caso | Governança Urbana / Redes Sociais/ TIC | (...) políticas de comunicação que não se limitem à informação e ainda menos aos meios de comunicação social, mas sim que levem em consideração todos os meios que pode utilizar uma sociedade para atingir seus objetivos gerais de desenvolvimento." (UNESCO, 1983, p. 34n) (n.4) |
| A7 | Exploratória | Pesquisa Bibliográfica e Documental | Políticas Públicas para as Comunicações | A comunicação publicitária poder ser utilizada para a co-produção do bem público e sua importância consiste em alcançar os objetivos das estratégias delineadas pelas organizações e brindar informação aos cidadãos para que os mesmos possam estabelecer o diálogo e interagir com o meio. (p.4) |
| A8 | Exploratória | Estudo de Caso | Comunicação / Publicidade e Propaganda no setor Público | (...) a comunicação pública vai além da comunicação política e governamental. Zémor (1995) argumenta que é preciso perceber que a comunicação pública não pode ser tratada de forma simplista ou com artefatos utilizados pelas técnicas de mercado para atingir o consumidor. Assim, o que se espera é que seu exercício contribua para o conhecimento cívico, facilitando a ação pública e garantindo o debate público, especificamente, ao exercício da cidadania. (p.4) |
| A9 | Descritiva | Survey | Comunicação Pública | |

Inicialmente, devem-se justificar os procedimentos metodológicos para a elaboração da Tabela 4. Para a classificação dos estudos, adota-se o método proposto por Gil (1991) e Roesch (1999). Na determinação das pesquisas quanto aos objetivos, adota-se a óptica de três classificações: pesquisas exploratórias, pesquisas descritivas e pesquisas explicativas.

Classificando quanto aos métodos adotados em cada artigo, já se analisa sob a óptica de nove classificações: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, pesquisa experimental, pesquisa *ex-post-facto*, levantamento, estudo de caso, pesquisa-ação, pesquisa participante e *survey*. Tendo em vista esta perspectiva e de acordo com a análise dos dados, percebe-se que, quanto aos objetivos, há concentração em Pesquisas Exploratórias (77,8%). Para Gil (1991, p.45), “estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses”. Convergindo tal definição com os dados identificados, é notório que há tendência das pesquisas em comunicação governamental em buscar maior explicação ao tema que, de acordo com a análise, tem pouca exploração na comunidade acadêmica na área de administração.

Em relação à classificação da pesquisa quanto aos métodos utilizados, vê-se que o estudo de caso configura-se como o modelo mais utilizado (44,4%) pelos pesquisadores. Ele permite detalhar exaustivamente um objeto, o que é praticamente impossível nos outros métodos (Gil, 1991). Entende-se, portanto, que a análise empírica da comunicação governamental nas organizações de seu interesse torna-se o foco das pesquisas no Brasil, uma vez que há poucas discussões estritamente teóricas a respeito.

Quanto aos conceitos centrais discutidos pelos autores, fez-se classificação por meio da ênfase dada em cada artigo. Ao passo que os temas foram abordados com maior frequência, estes são considerados como conceitos centrais. Observa-se que grande parte de pesquisas abordam as TICs no desenvolver de seus estudos (22,2%) e isso leva a crer que, no atual cenário de desenvolvimento da *internet*, torna-se impossível estudar a comunicação governamental sem a devida análise aos meios nos quais as informações são transferidas a seus públicos de interesse. As TICs exercem seu papel por meio dos diferentes *software* e *hardware* que lhe são cabíveis.

Em segundo plano, percebe-se também que os pesquisadores buscam discutir a Comunicação Organizacional e Comunicação Pública na interface de seus artigos. Essa preocupação leva a acreditar que há necessidade de se conceituar cada tema buscando similitudes e divergências comparadas à Comunicação Governamental.

Embasado na questão da necessidade conceitual a respeito de alguns temas que podem auxiliar a construção de pesquisas futuras, identifica-se como último ponto da metanálise qual a explicação conceitual que os autores cedem à comunicação governamental. Analisando os dados da Tabela 4, observa-se que os estudos mostram conflitos entre conceitos. Em nenhum dos artigos há definição clara do que realmente se crê configurar-se como a definição da comunicação governamental. Entretanto, ainda que não haja consenso e definição clara do tema em análise, considera-se que as definições elaboradas adotam alguns elementos que caminham para construção conceitual.

Observando as definições propostas pelos autores, percebe-se que grande parte busca enfatizar de forma simplista que a

comunicação governamental corresponde à comunicação gerada pelo Estado e distribuída entre a sociedade. Há preocupação em enfatizar que o processo de comunicação entre Estado e sociedade pode favorecer a transparência de informações, a *accountability* e, por meio das TICs, os cidadãos podem receber estas informações com o propósito de criar espaços de interação com os governantes, fortalecendo a democracia, que é vista, aqui, como o exercício dos direitos do cidadão em opinar e participar do acompanhamento e controle de políticas públicas desenvolvidas pelos governos. Cabe também esclarecer que em alguns casos (A4, A7 e A9) os autores não se posicionam a respeito da definição conceitual, utilizando citações de outros autores e, em caso específico (A3), identifica-se, ainda, que o conceito de democracia aproxima-se da definição de comunicação governamental, a qual foi adotada para este estudo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da produção científica nacional em comunicação governamental mostra que ainda há importante caminho a ser trilhado para que se alcance consenso, quer seja na sua definição conceitual, quer seja nos melhores métodos para que se analise este tipo de temática nas organizações. Observa-se que o tema possui modesta expressividade frente às publicações nacionais que concentram grande parte de seus estudos em comunicação, nas áreas de estudos organizacionais e em *marketing*. Por outro lado, acredita-se que o uso crescente da tecnologia da informação e comunicação pelos governos tende a conceber um maior número de pesquisas exploratórias no campo da administração pública e administração da informação.

Por meio dos trabalhos analisados, observou-se que nenhum dos artigos define a comunicação governamental de forma concisa. O que ocorreu foram tentativas de se analisar a comunicação governamental na óptica da comunicação organizacional. Vale salientar que a comunicação organizacional é o grande alicerce desta pesquisa. Entretanto, como já dito, com o passar dos anos, torna-se imperativo estudar a comunicação de acordo com a organização na qual está inserida e não como modelo único aplicável em toda e qualquer organização.

Entre as análises, houve nítida confusão entre os conceitos de comunicação pública e comunicação governamental, refletindo a necessidade de estudos, principalmente teóricos, para que se possam estabelecer as diferenciações conceituais. Porém, apesar do tema Comunicação Governamental carecer de investigações no campo da administração, estima-se que, por meio das análises feitas, tornou-se possível identificar similaridades entre as definições apresentadas e propor uma definição coerente à realidade. Dessa forma, a comunicação governamental pode ser entendida como a comunicação gerada pelos governos para a sociedade, visando publicitar suas ações de governança, buscando transparência, *accountability* e eficiência por meio das informações. Complementarmente, tem-se que, por meio das inúmeras TICs, os governantes comunicam

suas ações com a sociedade, criando, assim, espaços de interação entre Estado e ela.

Por fim, deve-se enfatizar que este estudo apresenta limitações, tanto no sistema de busca quanto na análise aprofundada dos dados. Ambos foram adotados sob o pressuposto de se configurar como forma eficiente para filtrar os artigos de interesse. Com isso, novas pesquisas a respeito do tema poderão contribuir para a consolidação da comunicação governamental, firmando-o como tema de maior interesse de investigação na área da administração frente ao cenário científico nacional.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, 41, pp. 67-86. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nsp/a05v41sp.pdf>. doi: 10.1590/S0034-76122007000700005
- Alves, L. R. (2008). Comunicação e cultura para as gestões não-macunaímicas. *Anais do Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD*, Belo Horizonte, MG, Brasil, 5.
- Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração. (2012). Recuperado de <http://www.anpad.org.br/eventos.php>
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1998). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm
- Lei nº 12.527 de 18 de Novembro de 2011. (2011). Regula o acesso à informação. Recuperado de <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/acesso-informacao-brasil/index.asp>
- Castells, M. (2003). *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra.
- Corrado, F. M. (1994). *A força da comunicação: quem não se comunica*. São Paulo: Pearson Education do Brasil.
- Corrêa, E. S. (2009). Comunicação digital e novas mídias institucionais. In M. M. K. Kunsch (Org.). *Comunicação Organizacional: histórico, fundamentos e processos*. São Paulo: Saraiva.
- Cruz, K. A. V. M. & Silva, W. A. C. (2010). O papel da comunicação e da mobilização em projetos públicos: análise do projeto cidade eficiente (elói mendes). *Anais do Encontro de Estudos Organizacionais*, Florianópolis, SC, Brasil, 6.
- Cunha, M. A. V. C. & Pozzebon, M. (2009). O uso das tecnologias da informação e comunicação para melhoria da participação na tomada de decisão pública. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, São Paulo, SP, Brasil, 33.
- Cunha, M. A. V. C. & Miranda, P. R. M. (2008). A pesquisa no uso e implicações sociais das tecnologias da informação e comunicação pelos governos no Brasil: uma proposta de agenda a partir de reflexões da prática e da produção acadêmica nacional. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 32.
- Dias, P. (2004). Processos de aprendizagem colaborativos nas comunidades online. In A. A. S. Dias & M. J. GOMES (Coords.), *E-learning para e-formadores*. Guimarães: TecMinho.
- Dornelas, J. S. (2002). A reboque de um mito: a quem uma rede de computadores sucede no processo de comunicação organizacional?. *Anais do Encontro de Estudos Organizacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Recife, PE, Brasil, 2.
- Ferreira, A. C. M. (2010). *Sala de estudo virtual no ensino secundário*. Recuperado de http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/2528/1/ulfp037396_tm.pdf
- Frey, K. (2003). Governança Urbana e Redes Sociais: o Potencial das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, São Paulo, SP, Brasil, 27.
- Gil, A. C. (1991). *Como elaborar projetos de pesquisa* (5a ed.). São Paulo: Atlas.
- Kotler, P., & Lee, N. (2008). *Marketing no setor público: um guia para um desempenho mais eficaz*. Porto Alegre: Bookman.
- Levinson, M. (2011). *Democracy, accountability, and education: theory and research in education*. 9(2), 125-144.
- Luiz, A. J. B. (2002). Meta-análise: definição, aplicações e sinergia com dados espaciais. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, 19 (3), 407-428.
- Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. C. (1999). Elections and representation. In, A. Przeworski, S. C. Stokes & Manin, B. (Orgs.), *Democracy, accountability and, representation*. Cambridge, United Kingdom: The Press Syndicate of the University of Cambridge. doi: 10.1017/CBO9781139175104.002
- Marchiori, M. (2008). *Cultura e comunicação organizacional: um olhar estratégico sobre a organização* (2a ed.). São Caetano: Difusão Editora.
- Matias-Pereira, J. (2009). *Manual de Gestão Pública Contemporânea* (2a. ed.). São Paulo: Atlas.
- Mattos, R. A. (2010). (Re)visitando alguns elementos do enfoque situacional: um exame crítico de algumas das contribuições de Carlos Matus. *Ciência e saúde coletiva*, 15 (5), 2327-2336. doi: 10.1590/S1413-81232010000500008
- Mendes, C. M., Silva, M. G., & Martins, T. C. (2011). Relações públicas governamental: os princípios da administração pública e da comunicação organizacional. *Anais do Seminário Internacional de Pesquisa em Comunicação*. Universidade de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil, 4.
- Pinho, J. A. G., & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. *Revista Administração Pública*, 43(6), 1343-1368. doi: 10.1590/S0034-76122009000600006
- Pinho, J. B. (2006). *Comunicação nas organizações*. Viçosa: UFV.
- Pieranti, O. P., & Martins, P. E. M. (2006). Políticas públicas para as comunicações no Brasil: adequação tecnológica e liberdade de expressão. *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança (ENAPG)*, São Paulo, SP, Brasil.
- Reinaldo, P., Mayer, V. F., & Nogueira, H. G. P. (2010). Comunicação interna no âmbito da gestão pública: o caso de uma autarquia pública federal brasileira. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 34.
- Rezende, D. A., & Firmino, R. J. (2011). Integração urbano-tecnológica: usos e implicações das tecnologias da informação e comunicação em planos municipais. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 35.
- Rocha, L. P., Menegasso, M. E., & Salm, J.F. (2006). A publicidade e propaganda, consideradas ferramentas de mercado da comunicação, contribuindo na co-produção do bem público: um estudo de caso no capc. *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança (ENAPG)*, São Paulo, SP, Brasil.
- Roesch, S. M. A. (1999). *Projeto de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertação e estudos de caso* (2a.ed.). São Paulo: Atlas.
- Sais, R. M. & Bergue, S. T. (2006). Comunicação organizacional: um estudo de caso na embrapa pecuária sul. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 34.
- Saldanha, C. (2006). *Introdução à gestão pública*. São Paulo: Saraiva.
- Silva, A., Ribeiro, J. A., & Rodrigues, L. A. (2004). *Sistemas de informação na administração pública*. Rio de Janeiro: Revan.
- Torquato, G. (2004). *Tratado de comunicação organizacional e política*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning.
- Torquato, G. (2009). Da gênese do jornalismo empresarial e das relações públicas à comunicação organizacional no Brasil. In Kunsch, M. M. K. (Org.), *Comunicação organizacional: histórico, fundamentos e processos*. São Paulo: Saraiva.
- Villas, M. V., & Macedo-Soares, T. D. L. V. A. (2008). A influência das redes de alianças estratégicas sobre a tecnologia de informação e comunicação. *Revista Administração Pública*, 42 (5), pp. 899-924. doi: 10.1590/S0034-76122008000500005

ⁱ O intervalo escolhido condiz com o banco de dados disponível no site da ANPAD.

ⁱⁱ Vale ressaltar que não foram contabilizados alguns trabalhos cuja palavra telecomunicação (ões) constava no título. Na análise de tais artigos, foi possível perceber que o estudo não se tratava de uma análise da comunicação e sim das empresas de telecomunicações ou de outros assuntos que não convém explorar neste artigo.

ⁱⁱⁱ O evento EMA foi realizado nos anos de 2004, 2006, 2008 e 2010; o evento EnEO foi realizado nos anos 2000, 2002, 2004, 2006, 2008 e 2010; o evento EnAPG foi realizado nos anos de 2004, 2006, 2008 e 2010; o evento EnGPR foi realizado nos anos de 2007, 2009 e 2011; o evento EnADI foi realizado nos anos de 2007, 2009 e 2011 e o evento EnEPQ foi realizado nos anos de 2007, 2009 e 2011.