



UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS – ESAG
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**O PAPEL DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA MEDIADA PELAS
TICS NO FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA: UM
ESTUDO DE CASO DO PROJETO “MPSC EM REDE”**

GISIELA HASSE KLEIN

FLORIANÓPOLIS, 2017

GISIELA HASSE KLEIN

**TÍTULO: O PAPEL DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA MEDIADA PELAS TICS NO FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA:
UM ESTUDO DE CASO DO PROJETO “MPSC EM REDE”**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em
Administração do Centro de Ciências da Administração e
Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina.

Orientador: Profª Dra. Clerilei Aparecida Bier

Florianópolis, SC

2017

K64p

Klein, Gisela Hasse

O papel da comunicação pública mediada pelas TICs no fortalecimento da democracia: um estudo de caso do projeto "MPSC em rede" / Gisela Hasse Klein. - 2017.

155 p. il.; 29 cm

Orientador: Clerilei Aparecida Bier

Bibliografia: p. 139-146

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2017.

1. Comportamento organizacional. 2. Comunicação e tecnologia – Santa Catarina. 3. Democracia. I. Bier, Clerilei Aparecida. II. Universidade do Estado de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD: 658.31 - 20.ed.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da UDESC

GISIELA HASSE KLEIN

**O papel da comunicação pública mediada pelas TICs no fortalecimento da democracia:
um estudo de caso do projeto “MPSC em Rede”**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Acadêmico em Administração da
Universidade do Estado de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de
Mestre em Administração, na área de concentração Organizações e Esfera Pública, linha de
pesquisa: Administração Pública e Sociedade.

Banca Examinadora:

Orientador: _____
Profa. Clerilei Aparecida Bier, Dra.
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membros:

Prof. Carlos Augusto Locatelli, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Nério Amboni, Dr.
Universidade do Estado de Santa Catarina

Prof. Carlos Roberto De Rolt, Dr.
Universidade do Estado de Santa Catarina

Florianópolis, 1º/09/2017

Dedico o presente trabalho à minha mãe, Lia Denise Klein. Toda teoria desenvolvida aqui nada mais é do que sua prática diária de diálogo, mediação e entendimento, sempre acompanhada de uma “sopinha” e um chá, é claro.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família e, principalmente, ao meu marido, Danilo Hasse, que sempre me apoiou, até mesmo quando decidi, aos 40 anos, deixar um bom emprego para me tornar pesquisadora e iniciar uma nova carreira, cujo primeiro degrau é o presente trabalho.

À minha orientadora Clerilei por ter me aceitado, primeiramente, na condição de aluna especial e, depois, como orientanda regular. Agradeço pela paciência e generosidade em dividir todo seu conhecimento acadêmico e político, mas também pelos conselhos sobre a vida em geral. Mais que uma orientadora e professora, tive a sorte de encontrar uma grande amiga, como as poucas que a vida nos concede.

Ao professor Carlos De Rolt pela generosidade e por acreditar em meu trabalho e me dar a oportunidade de conhecer um pouco do velho mundo, onde aprendi que a fragilidade da democracia não é exclusividade da América. Além disso, pude aprender a falar italiano, beber bons vinhos e nunca mais repetir a heresia “espaguete à bolonhesa”. Prometo me esforçar para retribuir tal confiança com um trabalho de qualidade nos próximos anos.

Aos colegas do mestrado acadêmico. Cada um me ensinou algo que levarei comigo para toda a vida. Um agradecimento especial à Tarsilla, pela amizade e por me apresentar os desafios da educação brasileira. Outro grande abraço ao amigo Carlos, por me ensinar que é preciso sorrir até das desgraças da vida e, é claro, pela companhia nas aventuras cubanas.

Aos servidores e professores do Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências da Administração Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina. Especialmente à Tati e à Carol, sempre prestativas, atenciosas e competentes.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) por viabilizar essa pesquisa, com o financiamento da minha bolsa de estudos.

Por fim, agradeço ao Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) pela disponibilidade em participar deste estudo, concedendo todas as informações necessárias. Parabenizo a instituição pela iniciativa inovadora em implementar um projeto de comunicação pública digital. Um obrigada especial à equipe de comunicação com quem dividi angústias e alegrias durante a implementação do projeto: Ângelo, Silvia, Luciana e Vanessa. À Vanessa, especialmente, por ser a mentora do projeto “MPSC em Rede” e por me fazer acreditar que esse país tem jeito, sim, e que devemos lutar por ele todos os dias, a cada matéria no portal, a cada *post* no Facebook e a cada debate institucional ao qual nos propomos.

RESUMO

A presente pesquisa se propõe a uma análise do papel da comunicação pública mediada pelas tecnologias da informação e da comunicação (TICs) no fortalecimento da democracia. Para tanto, se debruça sobre o estudo de caso do projeto de comunicação “MPSC em Rede”. Tal projeto foi desenvolvido pelo Ministério Público de Santa Catarina a partir de 2013 com o objetivo principal de aproximar a instituição da sociedade. O pressuposto ontológico subjacente ao estudo é o de que a realidade social está amparada na linguagem enquanto mediadora das relações sociais. A postura paradigmática aceita se insere no quadro mais amplo de uma filosofia crítica. Já o pressuposto epistemológico situa-se na linha de pensamento interpretativista, na qual o homem constrói e mantém sua realidade social e organizacional segundo suas próprias vivências e perspectivas. A pesquisa é desenvolvida sob uma abordagem qualitativa e explora o método estudo de caso. As técnicas de coleta de dados empregadas são análise documental, entrevistas semiestruturadas e observação participante. São três os modelos de análise utilizados neste estudo para avaliar o nível de participação cidadã nos canais digitais de comunicação do MPSC, o tipo de racionalidade predominante na implementação do projeto e a mudança organizacional. Concluímos que o projeto “MPSC em Rede” foi exitoso ao estabelecer canais de diálogo com o cidadão, contribuindo para aproximar a instituição e a sociedade e, dessa forma, ampliar e fortalecer os espaços democráticos. A racionalidade substantiva pautou a implementação do projeto, mas o contexto interno da organização ainda representa um entrave à mudança organizacional e impede a ampliação da participação cidadã em determinados processos organizacionais.

Palavras-chave: Comunicação pública. TICs. Democracia. Mudança organizacional. Ministério Público de Santa Catarina (MPSC).

ABSTRACT

The present research is an analysis of public communication mediated by information and communication technologies (ICTs) in democracy's systems. To do so, it focuses on the communication project "MPSC em Rede". This project has been developed by the Public Prosecutor's Office of Santa Catarina since 2013 and the main goal is approach organization and citizen. The ontological assumption is that social reality is supported by language as mediator of social relations. The paradigmatic stance accepted falls within the broader framework of a critical philosophy. The epistemological assumption is situated in the interpretative line of thought. It means we construct and maintain our social and organizational reality, according to our own experiences and perspectives. The research is developed under a qualitative perspective and explores the case study method. The techniques of data collection employed are documental analysis, semi-structured interviews and participant observation. There are three analyses' models in this study. One of them evaluates the level of citizen participation in the digital communication channels of the MPSC. Another one identifies the rationality in the project implementation and third one analyzes organizational changes. We conclude that "MPSC em Rede" project was successful in establishing channels of dialogue with citizen, helping to bring the institution and society closer and, in this way, broaden and strengthen democratic places. Substantive rationality guided project implementation processes, but the organization internal context represents a barrier to organizational changes and hinders the expansion of citizen participation in certain organizational processes.

Keywords: Public communication. ICTs. Democracy. Organizational Change Management. Public Prosecutor's Office of Santa Catarina (MPSC).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema de análise de conteúdo para modelo 01	81
Figura 2 - Exemplo de uma das páginas institucionais no portal do MPSC	103
Figura 3 - Área superior da <i>home</i> do MPSC em 16/06/2017	105
Figura 4 - Exemplo de edição de notícia no portal do MPSC	106
Figura 5 - Exemplo de edição de notícia no portal do MPSC	107
Figura 6 - Exemplo de edição sem uso de recursos multimídia ou conteúdo cruzado	108
Figura 7 - Tuíte publicado em 17 de maio de 2017	112
Figura 8 - Diálogo entre MPSC e um cidadão no Facebook	116
Figura 9 - Exemplo de postagem na <i>fanpage</i> do MPSC	118
Figura 10 - Diálogo entre MPSC e sociedade no canal do Youtube da instituição	122

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Fonte de informação mais usada pela população catarinense em 2012	60
Gráfico 2 - O que a população catarinense buscava na internet em 2012	61
Gráfico 3 - Acesso ao <i>site</i> do MPSC em 2012	62
Gráfico 4 - Acompanha o MPSC no Twitter.....	62
Gráfico 5 - Dimensão do uso dos canais de comunicação e nível de participação em cada um deles...	98
Gráfico 6 - Origem de tráfego em www.mpsc.mp.br	100
Gráfico 7 - Dimensão do uso de TICs no portal do MPSC	101
Gráfico 8 - Nível de participação cidadã no portal do MPSC.....	102
Gráfico 9 - Dimensões do uso do Twitter pelo MPSC.....	111
Gráfico 10 - Nível da participação cidadã no Twitter do MPSC	112
Gráfico 11 - Dimensão do uso do Facebook pelo MPSC.....	115
Gráfico 12 - Nível da participação cidadã no Facebook do MPSC.....	115
Gráfico 13 - Dimensão do uso do Youtube pelo MPSC	120
Gráfico 14 - Nível de participação cidadã no canal do Youtube.....	121
Gráfico 15 - Mudanças organizacionais propostas pelo projeto “MPSC em Rede”	128

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Níveis de participação cidadã de Arnstein (2002).	24
Quadro 2 - Dimensões do uso de TICs nas organizações públicas	46
Quadro 3 - Ações previstas pelo projeto “MPSC em Rede”	69
Quadro 4 - Revisão sistemática realizada para a pesquisa	75
Quadro 5 - Plano geral de qualificação dos objetos do portal MPSC e exemplos de análise	84
Quadro 6 - Plano geral de qualificação dos objetos do Twitter e exemplos de análise.....	86
Quadro 7 - Plano geral de qualificação dos objetos do Facebook e exemplos de análise.....	88
Quadro 8 - Plano geral de qualificação dos objetos do Twitter e exemplos de análise.....	90
Quadro 9 - Ações pautadas pela racionalidade instrumental e substantiva.....	91
Quadro 10 - Modelo de análise das racionalidades no projeto "MPSC em Rede"	92
Quadro 11 - Modelo de análise da mudança organizacional proposta pelo “MPSC em Rede”	94
Quadro 12 - Tipos de atendimento no Twitter	110
Quadro 13 - Racionalidade predominante na implantação do projeto "MPSC em Rede"	124
Quadro 14 - Mudança organizacional proposta pelo “MPSC em Rede”	131

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Nível de conhecimento do MPSC pelo cidadão catarinense.....	59
Tabela 2 - Conhecimento da função e finalidade do MPSC	59
Tabela 3 - Acesso à internet – estratificação por faixa etária.....	60

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA.....	13
1.2 OBJETIVOS	16
1.2.1 Objetivo geral	16
1.2.2 Objetivos específicos	16
1.3 JUSTIFICATIVA.....	16
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	19
2.1 DEMOCRACIA	19
2.1.1 Democracia representativa e democracia direta	21
2.1.2 Participação.....	23
2.1.3 Modelo deliberativo.....	25
2.2 RACIONALIDADE COMUNICATIVA E ESFERA PÚBLICA	26
2.3 COMUNICAÇÃO PÚBLICA	30
2.3.1 Comunicação organizacional.....	34
2.4 TICs	39
2.4.1 TICs e a esfera pública.....	40
2.4.2 TICs nas organizações públicas	43
2.4.3 TICs e mudança organizacional.....	46
3 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	51
3.1 CONTEXTO DA PESQUISA.....	51
3.2 MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA – MPSC	54
3.2.1 MPSC e a sociedade.....	58
3.2.2 Planejamento Estratégico no MPSC	63
3.2.3 Comunicação institucional do MPSC	65
3.2.4 Projeto MPSC em Rede	67
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	73
4.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	73
4.2 CONSTRUÇÃO DO QUADRO TEÓRICO	74

4.2.1 Revisão bibliográfica narrativa.....	75
4.2.3 Revisão bibliográfica sistemática	75
4.3 MÉTODO	76
4.4 COLETA DE DADOS	77
4.5 ANÁLISE DE DADOS	79
4.6 MODELO DE ANÁLISE.....	80
4.6.1 Modelo de análise 1	81
4.6.2 Modelo de análise 1 aplicado ao portal do MPSC	82
4.6.3 Modelo de análise 1 aplicado ao Twitter	84
4.6.4 Modelo de análise 1 aplicado ao Facebook.....	86
4.6.5 Modelo de análise 1 aplicado ao Youtube	89
4.6.6 Modelo de análise 2	90
4.6.7 Modelo de análise 3	93
4.7 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	95
5 RESULTADOS E ANÁLISES	97
5.1 PARTICIPAÇÃO	97
5.1.1 Portal	99
5.1.2 Twitter	109
5.1.3 Facebook.....	113
5.4.4 Youtube	118
5.2 RACIONALIDADES NA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO “MPSC EM REDE”	123
5.4 “MPSC EM REDE” E MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS	127
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	135
7 ENCAMINHAMENTOS	138
REFERÊNCIAS	139

1 INTRODUÇÃO

A democracia é um projeto de que, como a felicidade, chega-se perto, mas nunca a temos absoluta. Não há fórmula que assegure a consolidação democrática em um país, pois não se trata de um pacote de regras e instituições políticas, mas, sim, de um processo diário no qual tentamos responder a desafios e possibilidades, à luz das circunstâncias estruturais de cada sociedade. No Brasil, a democracia tem se mostrado frágil e instável, com recorrentes crises de governo (PÉREZ-LIÑÁN; POLGA-HECIMOVIICH, 2016) e corrupção endêmica (BLAKE; MARTIN, 2006). Nosso pressuposto, neste estudo, é de que a comunicação desempenha papel central em uma democracia e que deve ser analisada como uma circunstância estrutural capaz de fortalecer ou enfraquecer esse “projeto de sociedade”.

É por meio da comunicação voltada ao entendimento, e não à persuasão, que se pode ampliar a liberdade. Essa liberdade deve ir além da escolha de um governante. Trata-se da liberdade para governar junto com os governantes, de participar efetivamente dos processos democráticos, desde os níveis mais básicos informacionais até os níveis mais avançados de decisão (ARNSTEIN, 2002). Afinal, em sua acepção mais pura, democracia é o governo exercido pelo povo (BOBBIO, 2007). Portanto, mesmo nos sistemas modernos representativos, a democracia ainda deve preservar a soberania popular.

Exercer essa soberania de forma direta, como nas antigas cidades-estados, é impossível em nossos atuais estados-nação. Transferir completamente todo esse poder a terceiros – sejam governantes ou técnicos – é transformá-los em déspotas (DAHL, 2001). A democracia moderna exige, então, espaços públicos de debate, diálogo e a busca do entendimento, em que os elementos sociais dinâmicos são criados pela comunicação entre pessoas e entre pessoas e organizações. É o que Habermas (2012) chama de Teoria da Ação Comunicativa.

Como veremos adiante, as organizações produzem e reproduzem as estruturas e instituições sociais sob as quais operam e, portanto, têm responsabilidades nesta esfera pública comunicacional. Elas podem contribuir com uma comunicação voltada ao fortalecimento da democracia ou com uma comunicação que enfraquece o sistema. No caso das organizações públicas, enfraquecer o sistema democrático significa enfraquecer suas próprias estruturas a ponto de comprometê-las a médio e longo prazo.

As organizações públicas têm obrigação legal, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, de fornecer informações e estabelecer um diálogo com a cidadania. No entanto, mais que uma obrigação, é uma decisão estratégica de sobrevivência. Os órgãos públicos

brasileiros estão submetidos ao estado democrático de direito. Fortalecer esse estado é fortalecer a si mesmo. Promover a comunicação pública ancorada na racionalidade comunicativa e voltada ao fortalecimento da sociedade de direito é, portanto, uma questão de bom senso nas organizações públicas.

1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

A partir da hipótese de que a comunicação desempenha papel central nos sistemas democráticos e, portanto, deve ser considerada estrategicamente pelas organizações públicas, avançamos para a análise do atual cenário comunicacional mediado pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). Diferentemente da esfera pública existente há poucas décadas, na qual as opiniões provindas de diferentes atores e de diferentes subsistemas eram selecionadas e formatadas pelos profissionais de comunicação de massa e recebidas pelas amplas audiências, que processavam essas opiniões, formando suas próprias, o atual cenário opera em redes de laços interpessoais que podem proporcionar sociabilidade, apoio, informação, senso de pertença e identidade social (CASTELLS, 2006).

O diálogo na esfera pública mediado pelas TICs pressupõe o fluxo de informação como um sistema de retroalimentação – a maior participação depende de um melhor acesso às informações, porém o próprio sistema de participação contribui para o aprimoramento do fluxo informacional (STIGLITZ; WEISS, 1992). Esse fluxo informacional, no entanto, só ocorre quando os interlocutores conseguem estabelecer um diálogo, e para haver diálogo é preciso uma linguagem padronizada e acessível a todos. Neste aspecto, um dos papéis das TICs é o de facilitar o acesso de todos ao diálogo, com a possibilidade de o cidadão expressar suas posições, ter certeza de que está sendo ouvido e receber o *feedback* dos demais atores, em uma interação horizontal. Ou seja, as TICs podem promover a participação ativa do cidadão no processo democrático, desde que a comunicação pública cumpra seu papel criando o espaço adequado para o diálogo e levando o sistema político a acolher a participação da esfera civil (GOMES, 2005).

É preciso distinguir, ainda, os conceitos de comunicação pública, comunicação política e comunicação governamental que amparam nossa pesquisa. A comunicação governamental diz respeito aos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo os gestores e a ação do Estado e a sociedade. Estado, nesse caso, é compreendido como o conjunto das instituições ligadas ao Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo a administração direta e indireta. A comunicação política trata do discurso e ação de governos,

partidos e seus agentes na conquista da opinião pública em relação a ideias ou atividades que tenham a ver com poder político, relacionado ou não a eleições. A comunicação pública, por sua vez, diz respeito à interação e ao fluxo de informações relacionadas 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, 2009).

Essa abordagem está amparada na racionalidade comunicativa (HABERMAS, 2012), que possibilita o entendimento entre os indivíduos, a negociação de seus interesses e objetivos e a formação do consenso na sociedade. Habermas amplia a possibilidade da racionalidade de uma ação. Propõe encontrar os fundamentos de uma teoria crítica da sociedade na linguagem enquanto comunicação, isto é, enquanto mediadora das relações sociais:

[...] o conceito de racionalidade comunicativa deve ser analisado segundo o fio condutor de um entendimento linguístico. O conceito de entendimento remete a um acordo almejado pelos participantes e racionalmente motivado, que se mede segundo pretensões de validade criticáveis. As pretensões de validade caracterizam diferentes categorias de um saber que se corporifica simbolicamente em exteriorizações. [...] o conceito de racionalidade comunicativa remete a diversas formas de resgate discursivo das pretensões de validade e, também, a referências de mundo aceitas pelas pessoas que agem comunicativamente, à medida que manifestam pretensões de validade para suas exteriorizações. (HABERMAS, 2012, p. 147-148).

Diferentemente de outros meios de comunicação, a *web* pode ser entendida como um ambiente aberto para a racionalidade comunicativa, capaz de promover discursos autônomos e críticos, o que seria comparável ao modelo normativo de esfera pública delineado por Habermas (DAHLBERG, 2001). Surge, assim, a oportunidade de expandir a discussão política através de novos espaços de trocas de informação, debate e participação capazes de revigorar o espírito de ação política e, por extensão, a democracia.

Um caso prático de aplicação das tecnologias da informação para ampliar o espaço democrático pode ser encontrado no Ministério Público de Santa Catarina (MPSC). Em 2012, o MPSC deu início ao projeto “MPSC em Rede”, que tem como objetivo o estabelecimento pleno de uma cultura digital na organização e uma maior aproximação com o cidadão. Para atingir esses objetivos, a instituição apostou no uso das TICs para estabelecer seu plano de comunicação interna e externa.

O projeto “MPSC em Rede” foi criado após a consolidação do Planejamento Estratégico 2012/2020, no qual a organização estabeleceu a seguinte visão de futuro desejado: “Ser uma instituição próxima ao cidadão, que produza resultados úteis na defesa da

democracia, na promoção da justiça e na proteção dos direitos fundamentais”. A equipe de comunicação do MPSC propôs, então, um projeto de comunicação digital pautado pelo diálogo entre a instituição e os cidadãos. Para tanto, foi preciso pensar, também, em novas formas de gestão da informação na organização. Para iniciar uma conversa em rede, é necessário se apresentar, dialogar, passar de uma posição unilateral (vertical) para uma posição de proximidade (horizontal). Com o advento da web, isso se tornou possível e tangível, visto que cada usuário é igual, todos são atores ativos e produtores de informação em larga escala (de muitos para muitos). Essa interatividade técnica renova as práticas de comunicação.

No entanto, para conseguir se beneficiar das vantagens trazidas pelas redes, foi necessário que a organização estivesse disposta a lidar com mudanças culturais, de processos e de estilo de gestão, necessárias para a adoção desse tipo de ferramenta. Tal atitude tem como benefício a horizontalização nos processos de comunicação, descentralizando a produção de informações nas organizações, permitindo a interação entre diversos públicos em escala global. Como resultado, ocorre uma maior disseminação de conhecimento entre públicos distantes fisicamente, o que permite o aperfeiçoamento de processos e serviços.

Ancorado na visão de futuro da organização, o projeto “MPSC em Rede” estabeleceu uma série de ações de curto, médio e longo prazo. Até o encerramento desta pesquisa, 70% do projeto havia sido executado, permitindo a avaliação dos primeiros resultados, principalmente no que tange à aproximação do Ministério Público de Santa Catarina com o cidadão por meio de uma comunicação pública mediada por TICs.

Diante do exposto, e por entender que a comunicação pública mediada pelas TICs pode criar o espaço de interação entre agentes públicos e atores sociais fortalecendo, assim, a democracia, surge a seguinte pergunta: *como o projeto de comunicação “MPSC em Rede”, implementado pelo Ministério Público de Santa Catarina, influenciou a aproximação da instituição com o cidadão e, conseqüentemente, contribuiu para o fortalecimento da democracia?*

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Analisar as influências do projeto “MPSC em Rede” na aproximação da instituição com o cidadão e sua contribuição para o fortalecimento da democracia.

1.2.2 Objetivos específicos

- *Descrever o projeto “MPSC em Rede”, implementado pelo Ministério Público de Santa Catarina;*
- *Descrever o fluxo de comunicação no Ministério Público de Santa Catarina antes e depois da implantação do projeto “MPSC em Rede”;*
- *Verificar a influência das TICs na comunicação do MPSC e sua influência na aproximação da instituição com o cidadão;*
- *Identificar os tipos de racionalidade (instrumental e substantiva) dominantes nos fluxos de comunicação entre MPSC e cidadão;*
- *Relacionar os resultados obtidos no projeto “MPSC em Rede” em termos de fluxo de informação, racionalidade, aproximação com o cidadão e participação.*

1.3 JUSTIFICATIVA

O presente estudo se justifica pela necessidade de avaliar, empiricamente, a aplicação dos conceitos de comunicação pública mediada pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e o impacto desse modelo de comunicação nas relações entre organizações públicas e o cidadão. Desde a redemocratização do país, muito se tem investigado sobre a influência da comunicação de massa nas práticas democráticas, especialmente na participação cidadã. O papel da comunicação organizacional, do *marketing* e dos meios de comunicação para fomentar debates em torno de questões de interesse coletivo tem sido exaustivamente analisado por pesquisadores em todo o mundo. Com a disseminação das TICs nas organizações públicas, instaura-se um novo cenário.

Com o fluxo de informação contínuo e retroalimentado pelas TICs, com o deslocamento da produção do conteúdo para todos os atores em rede e com a maior

transparência das informações públicas, as relações de poder são alteradas (POSTER, 1997). Diante desse quadro, é preciso analisar tentativas de se estabelecer uma maior participação cidadã no debate e nas deliberações públicas. A presente pesquisa propõe investigar o projeto “MPSC em Rede”, proposta de comunicação do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), que tem tentado, por meio das TICs, criar ambientes digitais voltados ao empoderamento da sociedade civil, fortalecendo, assim, a democracia.

Apesar de localizado, o estudo tem potencial para contribuir de forma geral ao conhecimento na área, pois aborda a aplicação prática de conceitos desenvolvidos por pesquisas multidisciplinares, como comunicação pública, TICs, democracia, deliberacionismo e o papel das organizações públicas nesse novo cenário comunicacional.

A escolha do projeto “MPSC em Rede” como caso a ser estudado se deu, entre outros motivos, pela formatação do projeto, que procurou institucionalizar as inovações. O processo de planejamento durou dois anos, envolvendo todas as instâncias do Ministério Público de Santa Catarina, numa tentativa de incorporar o projeto à cultura organizacional, de modo a consolidá-lo para além de uma única gestão. Sabe-se que um dos desafios na administração pública no que se refere à inovação é a institucionalização das mudanças. Para Berger e Luckmann (1967), a institucionalização é um processo de criação de significados estáveis por meio da convergência da linguagem e interação social. Da mesma forma, Stinchcombe (1968) postula que a institucionalização está associada com a estabilidade ao longo do tempo. No caso do “MPSC em Rede”, a comunicação pública mediada pelas TICs, a partir de uma perspectiva democrática deliberacionista, foi consolidada por um amplo debate interno prévio envolvendo decisores e funcionários públicos. A execução do projeto foi desenhada para ocorrer em etapas, permitindo a correção em cada passagem de nível.

Outra peculiaridade que merece ser analisada é como uma instituição marcada pela forte hierarquia vertical do sistema judiciário se propôs a implementar um projeto de comunicação em rede, horizontal e aberto ao diálogo com a cidadania. O formato é extremamente inovador para o contexto da organização, colocando o cidadão como o “cérebro e os olhos estendidos” do Ministério Público (FERRO et al., 2013).

O interesse pessoal da pesquisadora também tem forte apelo nesta pesquisa. A pesquisadora participou diretamente da etapa de implantação do projeto – com a criação do portal do MPSC e consolidação da operação nas redes sociais. Durante um ano, a pesquisadora atuou na Coordenadoria de Comunicação Social do MPSC, no cargo de Assessora em Comunicação. Essa proximidade permitiu compreender a proposta conceitual de comunicação pública que se tentou implantar no Ministério Público, bem como a

estratégia de institucionalização do projeto. Além disso, a intimidade com o projeto facilita o acesso às fontes de informação.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A reflexão teórica funda-se na área da comunicação, mas acolhe conceitos de estudos da Administração, Política, Sociologia e Ciências da Informação. O campo da comunicação é emoldurado pela teoria da ação comunicativa e da esfera pública de Jürgen Habermas, que dialoga com os estudos da Administração de Guerreiro Ramos. A opção pela visão habermesiana se justifica pela centralidade da comunicação no modelo de sociedade proposto pelo autor. Em Habermas, os elementos sociais dinâmicos são criados pela comunicação entre pessoas e organizações, e o espaço público se constitui a partir do debate argumentativo pautado pela racionalidade comunicativa.

2.1 DEMOCRACIA

Após 2.500 anos de história, a democracia ainda exige considerável esforço para ser definida ou conceituada. Qualquer tentativa nesse sentido é arriscada e, certamente, qualquer resultado será parcial. Seu significado descritivo, de acordo com a tradição dos clássicos, é a forma de governo na qual o poder é exercido pelo povo (BOBBIO, 2007). De maneira abrangente, a literatura das teorias democráticas se divide entre a democracia dos antigos e a democracia dos modernos.

No primeiro caso, a referência é a Grécia, com suas cidades-estados, sendo Atenas a mais importante. Os atenienses adotaram um sistema de governo popular (que durou aproximadamente dois séculos) no qual os que eram considerados cidadãos participavam das decisões em praça pública. Era uma democracia direta, e todos tinham direito a falar, a ser ouvidos e a decidir (BOBBIO, 1997, 2007; DAHL, 2001).

Já a democracia dos modernos é marcada pelo sistema representativo nos Estados-Nação, e, aqui, a teoria se subdivide em três grandes correntes: institucional, participativa e deliberativa. No primeiro caso, a democracia é analisada a partir das instituições, e o foco está no processo representativo por meio do voto. A democracia é explicada como um arranjo social contraposto a todas as outras formas de governo autocrático, caracterizado por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos (BOBBIO, 1997).

Na segunda corrente – democracia participativa – os autores defendem que a existência de instituições representativas não basta para a democracia. É preciso o máximo de participação de todas as pessoas (PATEMAN, 1992). Um dos expoentes da democracia

participativa foi Rousseau, para quem a constituição do soberano não se traduz na formação do Estado, mas na criação de uma pessoa moral, da vontade geral.

A terceira corrente – democracia deliberativa – tem como expoente Habermas (2012) e o entendimento de que a democracia é o governo resultante da deliberação e do entendimento gerado a partir dos discursos racionais produzidos pelos sujeitos por meio de um procedimento institucionalizado. Segundo Habermas, a democracia não é nem um sujeito macrossocial nem um arranjo institucional. Ao contrário, consiste na institucionalização de procedimentos de comunicação democráticos através dos quais os indivíduos deliberam a respeito do bem comum. Em Habermas (2012), a esfera pública democrática é um espaço no qual os cidadãos podem expressar livremente suas opiniões acerca da coisa pública, um ambiente onde todos os temas e interlocutores são válidos.

Apesar das diferentes abordagens, as correntes procuram respostas para o mesmo problema: como alcançar um governo justo que não seja totalitário e no qual o interesse de representantes e representados seja convergente. As três vertentes são complementares, e não excludentes. Instituições, participação e deliberação são o tripé de um sistema democrático ideal. Um sistema deliberativo conduz à participação do cidadão, o que implica a ampliação das instituições e dos espaços democráticos.

As teorias democráticas também convergem sobre as fragilidades que se observam nos governos democráticos modernos. Bobbio (1997) enumera algumas dessas fragilidades: (i) a soberania do indivíduo, já que os grupos de interesse acabam por protagonizar a vida política; (ii) o mandato vinculado ou imperativo, que, apesar de oficialmente abolido, é praticado na sociedade neocorporativa, que se vale do acordo entre grandes organizações, expressão típica de representação dos interesses; (iii) o poder oligárquico, já que o que se vê hoje são as elites concorrendo entre si pela conquista do voto popular; (iv) a dificuldade em ampliar as práticas democráticas para outras esferas sociais, como escola e trabalho; (v) a presença do poder invisível de grupos e corporações, que participam das decisões secretas de gabinete, como ocorria nos Estados absolutos; e (vi) a falta de educação para a cidadania, única forma de transformar um súdito em cidadão.

Para Bobbio, essas fragilidades ocorrem porque o projeto político democrático teria sido idealizado para uma sociedade menos complexa que a de hoje. A complexidade conduziu à tecnocracia, com a necessidade de especialistas para dar conta das demandas. Mas a democracia deveria ser o governo do povo, e não dos técnicos. A complexidade também levou ao aumento do aparato burocrático, em que as decisões são tomadas do vértice para a

base (e não o contrário, como deve ser na democracia). Além disso, o Estado é tão complexo que se torna, muitas vezes, ingovernável (BOBBIO, 1997).

Aos obstáculos observados por Bobbio para o desenvolvimento democrático, Dahl (2001) acrescenta a desigualdade entre os cidadãos. A condição de igualdade é pressuposto para uma forma democrática de governo. Em uma sociedade democrática, todos os cidadãos deveriam ter direito à igualdade intrínseca à vida, à liberdade, à felicidade e a outros bens e interesses fundamentais, como os meios de subsistência e a educação para o exercício democrático.

Pateman (1992) coloca, ainda, que, para um governo democrático, é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade na qual todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e na qual a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas. Bobbio (1997) reforça a ideia ao afirmar que o único modo de tornar possível o exercício da soberania popular é a atribuição, ao maior número de cidadãos, do direito de participar direta e indiretamente da tomada das decisões coletivas.

2.1.1 Democracia representativa e democracia direta

Em meio ao debate sobre como transpor os obstáculos relativos ao desenvolvimento democrático, surge a comparação entre a democracia representativa, observada na modernidade, e a democracia direta, registrada pelos antigos. A expressão "democracia representativa" significa, genericamente, que as deliberações coletivas não são tomadas diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade. Logo, “um estado representativo é um estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos”. (BOBBIO, 1997, p. 44).

Já a democracia direta, no sentido próprio do termo, quer dizer que o indivíduo participa das deliberações que lhe dizem respeito. Para que haja uma democracia direta, é preciso que, entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito, não exista nenhum intermediário (BOBBIO, 1997).

Os principais argumentos contrários à democracia representativa são no sentido de que os representantes acabam não atendendo aos interesses coletivos dos representados. Ou seja, há um desvirtuamento da proposta inicial de democracia representativa em função das seis fragilidades já listadas por Bobbio. Os representantes e o sistema político em geral se distanciaram e se desconectaram da esfera civil, dos seus interesses, opiniões e vontade. Por outro lado, a crítica à democracia direta se dá em razão do tamanho do Estado-Nação e de sua

complexidade. Entre o Estado e a polis, há uma gigantesca diferença que torna inviável reproduzir, na experiência moderna, as estruturas deliberativas e participativas da Antiguidade. Como observa o próprio Bobbio, no caso da Itália, se o cidadão fosse chamado a deliberar sobre cada lei aprovada, ele teria de ser convocado diariamente.

Ainda nesse exercício de imaginar uma grande democracia direta, Bobbio tece um rápido comentário sobre o uso das TICs: “a hipótese de que a ‘computadorcracia’ permita o exercício da democracia direta, isto é, dê a cada cidadão a possibilidade de transmitir o próprio voto a um cérebro eletrônico, é uma hipótese absolutamente pueril”. (BOBBIO, 1987, p. 25). Para o autor, independentemente das TICs, em um ideal de democracia direta, o cidadão teria de analisar as propostas, participar de um debate de ideias e, só então, decidir. Com a complexidade do Estado moderno, ele não poderia fazer outra coisa da vida.

Para Dahl (2001), a democracia em grande escala – representativa – exige algumas instituições para que se garanta a correspondência entre os interesses dos representantes e representados. São elas: (i) funcionários eleitos pelos cidadãos; (ii) eleições livres, justas e frequentes; (iii) liberdade de expressão, garantindo ao cidadão o direito de se expressar sem risco de punições; (iv) garantia de fontes de informações diversificadas e independentes; (v) autonomia para as associações relativamente independentes e partidos; e (vi) cidadania inclusiva, o que significa garantir a todos os cidadãos os cinco direitos listados acima.

Habermas (2006) descreve o desenho institucional das democracias modernas a partir de três elementos: (i) autonomia dos cidadãos, sendo cada um responsável pelos seus atos; (ii) cidadania democrática, ou seja, a inclusão de cidadãos livres e iguais na comunidade política; e (iii) a independência de uma esfera pública que opera como um sistema intermediário entre Estado e sociedade.

Esses elementos são o alicerce normativo das democracias liberais, cujo projeto institucional prevê a garantia de três direitos: (i) a igual proteção de membros individuais da sociedade civil pelo Estado de Direito; (ii) a participação política de tantos cidadãos interessados quanto possível através de direitos iguais de comunicação e participação; e (iii) uma esfera pública para a formação de opiniões públicas, com um regulamento da estrutura de poder assegurando a diversidade de meios de comunicação independentes e o acesso geral de públicos (HABERMAS, 2006).

Uma proposta bastante interessante é a de que a democracia em grande escala realmente não consegue fugir da representação, mas localmente seria possível ampliar os espaços democráticos, conduzindo, assim, a pequenas democracias diretas nas escolas,

bairros, trabalho ou em associações. “Democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe um não pode existir o outro), mas são dois sistemas que se podem se integrar reciprocamente”. (BOBBIO, 1997, p. 51).

Essa ideia nos conduz à necessidade de ampliar os espaços democráticos para além da esfera política, em um processo de democratização da sociedade (BOBBIO, 1997). Esse processo exige, por sua vez, uma transformação das estruturas organizacionais autoritárias em estruturas democráticas, que permitem diferentes graus de participação. Um exemplo seriam as escolas, que são organizações estruturadas hierarquicamente, com centralização do poder e poucos ou nenhum espaço de participação e aprendizagem democrática.

Para que exista uma forma de governo democrático é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas. (PATEMAN, 1992, p. 61).

2.1.2 Participação

Desde a década de 1960, a palavra participação tornou-se parte do vocabulário popular por causa das reivindicações estudantis e também porque vários grupos passaram a exigir a implementação de seus direitos (PATEMAN, 1992). O termo, no entanto, é controverso. Para os teóricos da democracia direta, participação implica, necessariamente, poder de decisão, como ocorre nas assembleias e referendos (BOBBIO, 1997).

Para Pateman (1992), uma das principais autoras contemporâneas da democracia participativa, participação é um processo no qual duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na tomada de decisão. A autora diferencia, ainda, a participação parcial da plena. Tomemos uma situação na qual o indivíduo A afete o indivíduo B, sem que B subordine sua vontade à de A. Em outras palavras, A tem influência sobre B e sobre a tomada de decisão, mas é B que tem o poder final de decidir. Nesse caso, temos a participação parcial. Já a participação plena “consiste num processo no qual cada membro isolado de um corpo deliberativo tem igual poder de determinar o resultado final das decisões.” (PATEMAN, 1992, p. 98).

Arnstein (2002) também se debruçou sobre a questão da participação e criou uma escada para a participação cidadã. Para auxiliar na análise do tema, foi criada uma tipologia de 8 níveis de participação: nível 1, de manipulação (não participação); nível 2, de terapia (não participação); nível 3, de informação (concessão mínima de poder); nível 4, de consulta (concessão mínima de poder); nível 5, de pacificação (concessão mínima de poder); nível 6, de parceria (poder cidadão); nível 7, de delegação de poder (poder cidadão); e nível 8, de

controle cidadão (poder cidadão). O quadro 1 detalha os níveis de participação propostos por Arnstein (2002).

Quadro 1 - Níveis de participação cidadã de Arnstein (2002)

Nível	Características
1	Não participação ou manipulação. Casos em que as pessoas são convidadas a participar sem poder algum de decisão. Essa participação nada mais é que um instrumento de relação pública para respaldar uma decisão monocrática.
2	Terapia. Ocorre quando o poder público trata o cidadão como desprovido de capacidade técnica ou mesmo mental. Nesses casos, o Estado propõe grupos de discussão, um tipo mesmo de terapia em grupo.
3	Informação. Primeiro degrau para a efetiva participação cidadã. É neste nível que o Estado passa a informar o cidadão sobre seus direitos, responsabilidades e opções. A limitação está na mão única dessa relação – dos técnicos para o cidadão. Nessas condições, as pessoas têm pouca possibilidade de influenciar a decisão final.
4	Consulta. O cidadão é consultado sobre políticas públicas e/ou projetos. A opinião do cidadão é solicitada, mas ela não é, necessariamente, levada em conta.
5	Pacificação. O poder coloca representantes legítimos de um grupo para participar de processos decisórios.
6	Poder do cidadão. Efetiva distribuição do poder por meio da negociação entre cidadãos e decisores.
7	Poder do cidadão. As negociações entre cidadão e tomador de decisão chegam a um patamar no qual o cidadão tem poder deliberativo para alguns planos e programas.
8	Poder do cidadão. A população assume um certo grau de poder em nível local, como o controle das escolas, de certos níveis de decisão nos bairros e em determinados programas.

Fonte: Adaptado de Arnstein (2002).

Pateman (1992) ressalta, ainda, o papel educativo da participação, mesmo que parcial, nos níveis mais baixos. Segundo a autora, a participação na esfera da sociedade civil leva a uma maior competência na esfera política. Aqui, destaca-se o estudo *A cultura cívica*, de

Almond e Verba (1965), que observaram a correlação positiva entre participação na esfera civil e atitude política. Eles analisaram o comportamento de indivíduos em cinco países – Estados Unidos, Grã-Bretanha, Alemanha, Itália e México – e concluíram que, quanto maiores eram as oportunidades de participação institucional, mais altos eram os graus de senso de competência política encontrados. O mesmo comportamento foi observado entre os indivíduos que participam de associações voluntárias.

Vimos evidências apoiando os argumentos de Rousseau, Mill e Cole de que com efeito aprendemos a participar, participando e de que o sentimento de eficácia tem mais probabilidades de se desenvolver em um ambiente participativo. Além disso, as evidências indicam que a experiência de uma estrutura de autoridade participativa também poderia ser efetiva na diminuição da tendência para atitudes não democráticas por parte do indivíduo. (PATEMAN, 1992, p. 139).

2.1.3 Modelo deliberativo

O modelo deliberativo está mais interessado na função epistêmica do discurso e da negociação do que na escolha racional ou *ethos* político (HABERMAS, 2006). O paradigma deliberativo oferece como seu principal ponto de referência empírico um processo democrático que gera legitimidade através de um procedimento de opinião e formação, que concede: (i) publicidade e transparência para o processo deliberativo; (ii) inclusão e igualdade de oportunidades para participação; e (iii) uma presunção justificada de resultados razoáveis.

A presunção de resultados razoáveis repousa, por sua vez, na suposição de que os discursos institucionalizados mobilizam tópicos e reivindicações relevantes, promovem a avaliação crítica de contribuições e levam a conclusões racionalmente motivadas. A deliberação é uma forma exigente de comunicação. A política deliberativa deve ser concebida como uma síndrome que depende de uma rede de processos de barganha regulados de forma justa e de várias formas de argumentação, incluindo discursos pragmáticos, éticos e morais, cada um deles apoiado em diferentes pressupostos e procedimentos comunicativos.

O modelo deliberativo espera, ainda, que a esfera pública política assegure a formação de uma pluralidade de opiniões públicas (HABERMAS, 2006). O Estado enfrenta demandas de dois lados: (i) tem de fornecer bens e serviços públicos para a sociedade civil, bem como subsídios e infraestruturas para vários sistemas funcionais, como o comércio ou o mercado de trabalho, a saúde, a segurança social, o tráfego, a energia, a investigação e o desenvolvimento, educação, e assim por diante; e (ii) por meio de *lobbies* e negociações neocorporativistas, no qual representantes dos sistemas funcionais confrontam a administração com o que eles apresentam como "imperativos funcionais". Representantes de sistemas particulares podem

ameaçar falhas iminentes, como inflação crescente ou fuga de capitais, colapso do tráfego, escassez de habitação ou de abastecimento de energia, falta de trabalhadores qualificados, fuga de cérebros para países estrangeiros, etc.

As redes associativas da sociedade civil e grupos de interesse traduzem a tensão dos problemas sociais pendentes e as demandas conflitantes de justiça social. O cidadão, por sua vez, faz uso do seu direito de voto para fortalecer suas demandas, ameaçando retirar a legitimação de quem está no poder.

O que Habermas (2006) defende é que esse “voto” não é definido fora da sociedade civil. Antes de chegar às campanhas e eleições, as decisões individuais são moldadas pelo “barulho confuso de vozes que surgem da conversa diária e da comunicação mediada”. Dependendo da legitimação democrática, em sua periferia, o sistema político possui um flanco aberto em relação à sociedade civil, ou seja, a vida indisciplinada da esfera pública.

2.2 RACIONALIDADE COMUNICATIVA E ESFERA PÚBLICA

A teoria da esfera pública foi formulada por Jürgen Habermas em 1962 e apresentada na Faculdade de Filosofia de Marburgo, na Alemanha, como tese para obtenção do grau de doutor. Transformada em livro e publicada originalmente em alemão sob o título “*Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*”, foi traduzida em 1984 para o português com o título “*Mudança Estrutural da Esfera Pública*”. De 1962 até a atualidade, Habermas teve a oportunidade de rever e atualizar sua tese em diferentes momentos. Entre as revisões mais relevantes está a obra “*Entre Fatos e Normas*”, de 1992.

A concepção de uma esfera pública informalmente organizada de acordo com o princípio da publicidade crítica inspirou várias teorias democráticas deliberativas. Essas teorias pressupõem o pluralismo cultural, admitem que as questões práticas podem ser resolvidas racionalmente e concebem a legitimidade das decisões políticas como dependentes das discussões públicas que as precederam.

Em seus estudos, Habermas traça uma linha histórica para explicar a esfera pública contemporânea. Ele parte da esfera pública burguesa surgida no século XVIII e XIX, a partir das reuniões nos salões, cafés e nas sociedades literárias. Esses encontros da camada intelectual burguesa em ascensão permitiram uma organização informal da chamada esfera pública, um espaço diferente da esfera privada e também da esfera do Estado. Esse espaço público era habitado por uma classe letrada, com acesso à informação e pensamento crítico,

que não só exigia leis de caráter genérico e abstrato, como também ambicionava afirmar-se como única fonte de legitimação de tais leis (SILVA, 2002).

Habermas viu a base material para uma esfera pública no surgimento de uma burguesia alfabetizada na Europa do século XVIII. De particular importância foi o surgimento de uma imprensa livre e, apesar das restrições e manipulações francas enfrentadas pelos meios de comunicação, ele continuou a reconhecer e valorizar a existência de uma esfera pública – que permite o debate aberto, incluindo a expressão da contracultura, distinta da "opinião pública". Ele sustentou a crença de que, pelo menos em princípio, o consenso poderia levar à "verdade" ou algo que deveríamos reconhecer como verdade. (HAMMOND, 2015, p. 224).

O conflito entre Estado e mercado e as estruturas interativas do mundo da vida levam ao declínio da esfera pública do século XIX. Passa a ocorrer uma interpenetração de Estado, mercado e vida privada. Algumas competências do Estado são transferidas para a sociedade – socialização do Estado – e há uma extensão da autoridade do Estado ao setor privado – estatização da sociedade (HABERMAS, 2012).

Habermas avança em sua análise histórica e chega ao pós-guerra, quando ocorre o que ele chama de refeudalização da sociedade, com os meios de comunicação de massa. Os tempos livres de lazer deixaram de constituir momentos de reflexão crítica e passaram a ser complementos do horário de trabalho. O raciocínio crítico se transforma em consumo passivo à medida que as leis de mercado, que governam a esfera do trabalho, passam também a dominar a esfera privada das pessoas.

Com a indústria da cultura, Habermas identifica, por um lado, uma multiplicidade de pequenos grupos de especialistas, incapazes de produzirem um discurso público e, por outro, uma enorme massa de consumidores passivos. A manipulação do público é feita através dos meios de comunicação de massa, com a fabricação do consentimento. É o fim do consentimento esclarecido e o início da concordância plebiscitária-aclamativa (SILVA, 2002).

Nos últimos 40 anos, Habermas discute o tema do declínio da esfera pública, procurando alternativas para uma esfera pública moderna e democrática. A partir dos anos 70, o autor direciona seus esforços para uma análise da intersubjetividade e do entendimento mútuo. Surge, então, a Teoria da Ação Comunicativa, na qual Habermas analisa a racionalidade comunicativa a partir da tese de que os atos da fala invocam compreensão, veracidade, sinceridade e justificação normativa (HABERMAS, 2012).

Segundo o autor, a racionalidade comunicativa pressupõe três dimensões do conhecimento: cognitivo-instrumental (ciência e tecnologia); prático-moral (direito e moralidade); e estético-prático (arte e erotismo). A esfera pública moderna e democrática deveria contemplar essas três dimensões da seguinte forma: (i) assegurando a produção e

transmissão de conhecimento especializado; (ii) a discussão desse conhecimento; e (iii) a institucionalização das três dimensões de forma equilibrada, evitando a seletividade. De modo prático, a teoria da ação comunicativa prega que a discussão na esfera pública deve considerar as diferentes formas de raciocínio, e não privilegiar uma delas. É o que Habermas chama de “mundo da vida” em oposição ao “sistema” político dominante.

O conceito de razão comunicativa pressupõe, portanto, uma diferenciação entre os mundos objetivo, social e subjetivo. Para Habermas, a ação comunicativa surge como uma interação de, no mínimo, dois sujeitos, capazes de falar e agir, que estabelecem relações interpessoais com o objetivo de alcançar uma compreensão sobre a situação em que ocorre a interação e sobre os respectivos planos de ação com vistas a coordenar suas ações pela via do entendimento.

Somente o modelo comunicativo de ação pressupõe a linguagem como um *medium* de entendimento não abreviado, em que falantes e ouvintes, a partir do horizonte de seu mundo da vida previamente interpretado, referem-se simultaneamente a algo no mundo objetivo, social e subjetivo a fim de negociar definições em comum para as situações. Essa concepção interpretativista da linguagem está subjacente a diversos esforços em favor de uma pragmática formal. (HABERMAS, 2012, p. 183-184).

Nesse modelo, a comunicação entre os indivíduos obedece a três regras fundamentais: (i) existe a pretensão de validade; (ii) existe a pretensão de verdade; e (iii) existe a pretensão de correção. Por validade, Habermas explica que, quando um indivíduo fala com outro, está implícito que aquilo que é dito é compreensível, inteligível, que existe um sentido. Por pretensão de verdade, Habermas quer dizer que é possível comprovar o que está sendo dito, quer por apresentação de provas ou por argumentos lógicos. Já a pretensão de correção significa que aquilo que é dito pelo orador pode ser justificado, isto é, existe uma base normativa por trás do conteúdo proposicional (HABERMAS, 2012).

A busca cooperativa da verdade, ou o que poderia ser mais facilmente descrita como uma busca de consenso genuíno, precisava ocorrer em uma espécie de situação de fala ideal, na qual aqueles com competência são autorizados a falar, ninguém é constrangido ao falar, todos podem questionar os fundamentos de qualquer afirmação, e novas afirmações podem ser apresentadas (HAMMOND, 2015).

A partir dos anos 1990, Habermas publica novas obras nas quais revisita seu conceito de esfera pública. A mudança mais significativa é a passagem de uma concepção unitária de esfera pública, observada na tese de 1962, para uma concepção multiforme:

A esfera pública contemporânea é uma rede de esferas públicas locais e supra regionais, literárias, científicas, políticas, interpartidárias ou específica de associações, dependentes dos media ou subculturas, em que ocorrem processos discursivos de formação da opinião e da vontade, cujo principal objetivo é a difusão do conhecimento e da informação. As fronteiras entre essas múltiplas esferas públicas são permeáveis e cada esfera pública está aberta a outras esferas públicas. (SILVA, 2002, p. 138).

As várias esferas públicas são reunidas em uma esfera pública global, que abrange os saberes da sociedade, um conceito próximo de consciência coletiva. As novas tecnologias da comunicação desempenham papel fundamental nessa esfera pública moderna de Habermas. Os meios de comunicação social modernos têm a função de dar publicidade aos conceitos discutidos nas esferas públicas, bem como o de facultarem o acesso a esse conteúdo.

Ocorre uma inversão na abordagem dos meios de comunicação social. Em 1962, Habermas via os meios de comunicação de massa como produtores de opacidade na esfera pública. Agora, são potenciais produtores de transparência (SILVA, 2002). A esfera pública está na periferia do sistema político, enraizada nas redes de fluxo de informações desordenadas - notícias, mensagens, comentários, cinema, polêmicas, educação e lazer. As opiniões provindas de diferentes atores e de diferentes subsistemas são selecionadas e formatadas pelos profissionais de comunicação de massa e recebidos pelas amplas audiências, que processam essas opiniões, formando suas próprias e realimentando o sistema.

Habermas alerta, no entanto, para a realidade dos meios de comunicação social, dominados pela lógica do mercado e distantes do seu papel de regulador. A independência relativa dos meios de comunicação de massa dos sistemas político e econômico seria pré-condição para a ascensão do que é agora chamado de "sociedade de mídia" (HABERMAS, 2006):

A comunicação mediada na esfera pública pode facilitar processos de legitimação deliberativa em sociedades complexas somente se existir um sistema de mídia autorregulado, independente e se a audiência anônima fornecer feedback entre o discurso de uma elite informada e a sociedade civil. (HABERMAS, 2006, p. 423).

Para Habermas, um sistema de mídia autorregulado deveria ser aquele em que os profissionais da comunicação operam segundo critérios técnicos e democraticamente definidos de seleção e formatação do conteúdo. O sistema também deveria manter sua independência frente aos sistemas que o rodeiam, ao mesmo tempo em que estabelecem conexões entre a comunicação da esfera pública, da sociedade civil e do centro do sistema político. Quanto ao *feedback*, os cidadãos deveriam dar voz aos problemas sociais.

Os três critérios estabelecidos por Habermas para o papel regulador da mídia (autorregulação, independência e *feedback* da audiência) estão, na opinião do autor,

patologicamente comprometidos (HABERMAS, 2006). A autorregulação não ocorre porque os critérios técnicos de noticiabilidade são influenciados pelo poder desigual dos atores da esfera pública e política (políticos, especialistas, empresários, juristas, intelectuais e cidadãos). A independência é comprometida por influência do mercado, e a ausência de *feedback* se explica pela privação social e a exclusão cultural dos cidadãos. Para Habermas, há uma paralisia da sociedade civil, e, apesar da inclusão de cada vez mais cidadãos nos fluxos de comunicação de massa, há uma apatia generalizada por parte da audiência. O autor busca uma explicação para tal apatia na hipótese de "videomalaise":

Uma comparação de estudos recentes chega a uma conclusão ambivalente, se não pessimista, sobre o tipo de impacto que a comunicação de massa tem sobre o envolvimento dos cidadãos na política. As descobertas apoiam a hipótese do "videomalaise", segundo a qual pessoas que utilizam mais amplamente os meios eletrônicos têm um menor nível de confiança na política e menor participação. Os conteúdos e formatos promovem sentimento de impotência, apatia e indiferença. O próprio modo de comunicação mediada contribui para uma alienação difusa dos cidadãos da política. As questões do discurso político se tornam assimiladas e absorvidas pelos modos e conteúdo do entretenimento. Além da personalização, a dramatização dos acontecimentos, a simplificação de questões complexas e a polarização dos conflitos promovem o privatismo cívico e um clima de antipolítica (HABERMAS, 2006, p. 422).

2.3 COMUNICAÇÃO PÚBLICA

O debate sobre comunicação pública abrange diferentes campos do conhecimento e de práticas sociais e profissionais. Nos últimos anos, o tema ganhou espaço não só nos meios acadêmicos, mas em instituições públicas e privadas, por responder à demanda social por uma comunicação mais democrática, participativa e inclusiva.

Na academia, as correntes teóricas se dividem e são relativamente recentes. Para o Estado, a comunicação pública é vista como um direito e um dever decorrentes do ideal republicano. Para os meios de comunicação, a comunicação pública é uma atribuição inerente à perspectiva liberal de imprensa no cumprimento do seu papel no debate público. Para a sociedade civil, a comunicação pública é fonte legítima e legitimadora das decisões político-sociais. Já para o mercado, a comunicação pública tem sido destacada pela crescente responsabilização do mercado em face à deterioração da vida no planeta (LOCATELLI, 2011).

Nas organizações públicas, os profissionais têm substituído as expressões “comunicação governamental”, “comunicação política” ou “comunicação institucional” por “comunicação pública”. A mudança se deve, principalmente, em função da *praxis*. Os termos

“comunicação governamental” e “comunicação institucional” remetem às iniciativas do governo de Getúlio Vargas – que definiu políticas de controle de informação (1939-1945) – e, mais tarde, ao sistema de comunicação social e de propaganda instaurado pelo regime militar (1964-1985). A comunicação institucional ou governamental era, na verdade, um processo unilateral-vertical-persuasivo de promoção, controle e censura (DUARTE, 2009).

Com a redemocratização, uma nova forma de comunicação entre organizações e cidadãos passou a ser exigida. Liberdade de imprensa, de manifestação e um consumidor com direitos previstos em lei pressionaram não só órgãos públicos, mas também empresas privadas a reverem suas formas de comunicação. Além disso, o desenvolvimento tecnológico também proporcionou mudanças profundas nas relações sociais e no acesso à informação (BARTOLETTI; FACCIOLI, 2016).

Apesar das transformações ocorridas nos últimos anos, o conceito de comunicação pública é recente no Brasil. Entre as principais referências estrangeiras nos estudos brasileiros destacam-se a obra *La communication publique*, do francês Pierre Zémor; os estudos dos italianos Paolo Mancini e Stefano Rolando; e do colombiano Juan Camilo Jaramillo López. Entre os autores nacionais que se dedicam ao tema desde meados da década de 1990 estão Elizabeth Brandão, Heloiza Matos, Jorge Duarte, Margarida Kunsch, Marina Koçouski, Wilson Gomes, Ricardo Mello e Mariângela Furlan Haswani.

Para Zémor (1995), a comunicação pública se situa no espaço público, sob o olhar do cidadão, e é definida pela legitimidade do interesse geral, estendendo-se para além do domínio público, tomado no senso jurídico. Suas informações, salvo raras exceções, são de domínio público, pois assegurar o interesse geral implica a transparência. O autor também define a comunicação pública a partir de suas funções, que estão associadas às finalidades das instituições públicas: (i) informar – levar ao conhecimento, prestar conta e valorizar; (ii) ouvir as demandas, as expectativas, as interrogações e o debate público; (iii) contribuir para assegurar a relação social – sentimento de pertencer ao coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator; e (iv) acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social.

Quando trata do conteúdo da comunicação pública, Zémor resgata a noção de interesse geral e a relaciona com a de utilidade pública. Para o autor, as mensagens públicas têm por objetivo contribuir para a regulação, a proteção ou a antecipação, que são incumbências do poder público. A regulação consiste em assegurar o funcionamento e a manutenção do equilíbrio do complexo sistema que constitui um país moderno. Pode-se dizer o mesmo da

função proteção, em respeito à segurança dos bens ou das pessoas ou do social e da saúde. O poder público deve, ainda, antecipar, preparar o futuro (ZÉMOR, 1995).

Entre os pesquisadores italianos, percebe-se a influência de Habermas quando ambientam a comunicação pública no que chamam de “nova esfera pública” (KOÇOUSKI, 2012). Nos estudos de Mancini (2008), a comunicação pública é vista como direito de cidadania a partir do emissor (organizações públicas ou privadas), da finalidade (interesse público) e objeto (assuntos que dizem respeito à coletividade). Mancini sugere, ainda, dois eixos para analisar a comunicação pública: (i) comunicação funcional, que tem por objetivo estabelecer e tornar conhecidas as tarefas desempenhadas em cada sistema social; e (ii) comunicação com funções de integração simbólica, destinada à circulação de valores e símbolos de interesse geral. Em ambos os casos, a comunicação pública desenvolve tarefas de mediação social, correspondentes à esfera pública de Habermas.

Rolando (2011), da Libera Università di Lingue e Comunicazione (IULM), de Milão, na Itália, também se debruçou sobre o tema. Segundo o professor, estamos em uma fase de comunicação de utilidade pública, que pode ser classificada em: (i) comunicação política, na qual partidos e movimentos lutam pelo consenso; (ii) comunicação institucional, que ocorre entre entes públicos e administração pública para atuações normativas, acompanhamento legal e direitos constitucionais, além de promoção de acessos aos serviços; (iii) comunicação social, de sujeitos públicos, associados e privados para tutelar direitos e valores; e também a (iv) comunicação de empresa, quando utilizada para o crescimento e desenvolvimento social.

Para o colombiano López (2012), há duas condições para que a comunicação seja, de fato, considerada pública: (i) que resulte de sujeitos coletivos; e (ii) que se refira à construção do que é público. É uma comunicação inclusiva e participativa. Trata-se de uma comunicação eminentemente democrática, pela profundidade de sua natureza e por vocação. É uma comunicação que tem o olhar voltado à coletividade.

No Brasil, a comunicação pública foi inicialmente descrita como uma evolução da comunicação governamental (DUARTE, 2009). Entre as versões atuais, está a de Duarte (2009), que lista uma série de pré-requisitos para que uma comunicação seja considerada pública: (i) privilegiar o interesse público em relação ao privado ou corporativo; (ii) centralizar o processo no cidadão; (iii) tratar a comunicação como um processo dialógico; (iv) adaptar instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses públicos; (v) assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo.

Outra preocupação brasileira é distinguir comunicação governamental, política e pública em razão do histórico de governos autoritários e das políticas de comunicação oficiais que foram implementadas ao longo dos anos.

Comunicação governamental trata dos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo o executivo e a sociedade. Quanto à comunicação política, essa diz respeito ao discurso e à ação na conquista da opinião pública em relação a ideias ou atividades que tenham relação com o poder. Já a comunicação pública se refere à interação e ao fluxo de informação vinculados a temas de interesse coletivo. (DUARTE, 2009, p. 126).

Em Matos (2011), o conceito de comunicação pública tem sido invocado como sinônimo de comunicação governamental, referindo-se a normas, princípios e rotinas da comunicação social do governo, explicitadas ou não em suportes legais que regulamentam as comunicações internas e externas do serviço público.

Haswani (2010) aponta três grandes âmbitos da comunicação pública: (i) o da comunicação da instituição pública – que abrange a comunicação institucional para promoção da imagem, a publicidade e a comunicação normativa; (ii) o da comunicação política – que se ocupa do sistema político, particularmente dos partidos políticos e da composição eleitoral; e (iii) o da comunicação social – caracterizado pela presença de atores estatais ou privados “envolvidos em questões de interesse recíproco, quer na obtenção de vantagens particulares e organizacionais, quer na consecução de ações afeitas fundamentalmente à sociedade como ente coletivo”.

Para Koçouski (2012), a comunicação pública apresenta como característica intrínseca a perspectiva ética do interesse público – sem a qual ela deixa de existir enquanto conceito. Já Kunsch (2012) reforça a comunicação pública na administração pública e seu papel na defesa dos interesses da sociedade.

Gomes (2010) defende que a comunicação pública está ancorada na racionalidade comunicativa e voltada para o aumento da concorrência de cidadania, aumento da transparência do Estado e iniciativas de comunicação civil. Além disso, Gomes defende um conceito de comunicação pública que visa ao fortalecimento da sociedade de direito e da justiça social.

Para Mello (2004), a comunicação pública é uma forma de comunicação que tem como referência o Estado, mas que agrega, além dos interesses gerados no interior da gestão pública, as demandas provenientes da sociedade civil. Seu objetivo é adensar o próprio espaço público, fomentando o acesso à informação, o esclarecimento, a discussão, a mobilização e a

construção de mecanismos que permitam interferir na definição e condução das políticas públicas por meio da participação.

2.3.1 Comunicação organizacional

As organizações produzem e reproduzem as estruturas e instituições sociais sob as quais operam e, portanto, estão sujeitas ao processo de mediação, característico da sociedade da informação/conhecimento (LITSCHKA; KARMAVIN, 2012). No Brasil, na década de 1960, houve uma expansão dos departamentos de relações públicas nas empresas multinacionais. As organizações perceberam a necessidade de criar novas formas de comunicação para lidar com seus públicos. Nessa época, encontramos publicações dirigidas aos empregados e ao público externo com a apresentação de novos produtos (KUNSCH, 2011). A partir dos anos 80, as mudanças sociais e políticas ocorridas no Brasil influenciaram também a postura das organizações. A comunicação, que até então tinha caráter prescritivo, centrada no emissor, passa a considerar também as práticas cotidianas na organização, a interação entre as pessoas e os processos simbólicos ocorridos nos contextos organizacionais (LIMA; ABBUD, 2015).

Em seguida, as organizações brasileiras perceberam que, num mundo globalizado e conectado, era preciso alinhar a comunicação aos propósitos da instituição. Assim, tardiamente em relação a outros países, as organizações brasileiras adotam a comunicação estratégica a partir dos anos 1990. A comunicação ganha notoriedade pela sua função de conhecer, analisar e direcionar os fluxos informacionais para o objetivo geral da organização, dando um sentido estratégico à prática comunicacional.

Como assinalam Litschka e Karmasin (2012), as organizações são influenciadas pelas estruturas sob as quais operam, e, atualmente, as estruturas sob as quais o mundo opera são as redes descentralizadas e conectadas. Nesse cenário, Kunsch (2012) aposta que há uma renovação nos estilos de gestão e comunicação, que “se apresentam mais voltados às pessoas com foco na descentralização e participação dos indivíduos, buscando a valorização e a satisfação das necessidades humanas como a dignidade e a valorização de competências individuais”. Além disso, Kunsch considera que

a comunicação organizacional abrange todos os tipos de organizações – públicas, privadas ou do terceiro setor. Ela lida com tudo que está implicado no contexto comunicacional das organizações: redes, fluxos, processos etc. Então, há que se entender a comunicação organizacional, sobretudo, como parte integrante na natureza das organizações. (KUNSCH, 2012, p. 21).

Kunsch (2012) defende, ainda, que as ações comunicativas precisam ser guiadas por uma filosofia e uma política de comunicação integrada que leve em conta as demandas, os interesses e as expectativas dos públicos e da sociedade. É o que a autora denomina de “comunicação organizacional integrada”.

Apesar de Kunsch (2012) analisar a comunicação organizacional de instituições públicas e privadas como um todo, vamos destacar aqui algumas peculiaridades dos órgãos públicos no Brasil. Com a redemocratização, a Administração Pública brasileira passou a seguir alguns princípios norteadores estabelecidos pelo artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil¹. Entre eles está o princípio da publicidade dos atos públicos, segundo o qual todo ato do Estado deve ser divulgado ao conhecimento público. Esse princípio atende, também, ao direito legal que o cidadão tem de fiscalizar e controlar a Administração Pública.

Portanto, no caso das organizações públicas, a comunicação organizacional não é uma opção, mas uma obrigação dentro do ordenamento jurídico do Estado de direito. O acesso à informação pública não é apenas um direito resguardado pela Constituição Federal, mas um direito fundamental individual e coletivo que visa instrumentalizar o exercício da cidadania, pilar da democracia. É tão essencial que mereceu atenção de leis e regulamentos de Direitos Humanos internacionalmente. Logo, abrir canais de comunicação com a sociedade deve ser parte primordial de uma política de comunicação dos sistemas e das assessorias/coordenadorias de comunicação dos órgãos públicos.

Alguns princípios são fundamentais para nortear a comunicação na administração pública. A instituição pública/governamental deve ser concebida como instituição aberta, que interage com a sociedade, com os meios de comunicação e com o sistema produtivo. Ela precisa atuar como um órgão que extrapola os muros da burocracia para chegar ao cidadão comum, graças a um trabalho conjunto com os meios de comunicação. É a instituição que ouve a sociedade, que atende às demandas sociais, procurando, por meio da abertura de canais, amenizar os problemas cruciais da população, como saúde, educação, transportes, moradia e exclusão social. Para colocar em prática esses princípios, faz-se necessário adotar o verdadeiro sentido da comunicação pública estatal, que é o do interesse público (KUNSCH, 2012, p. 15).

Ribeiro (2013) corrobora com Kunsch (2012) quando defende que, nas organizações públicas, a comunicação é estratégica para a conquista de espaços na esfera pública. Ela desempenha papel central na busca de uma sociedade democrática mais justa, inclusiva e participativa. Quando Pateman (1992) reforça o caráter educativo da participação para ampliar as competências políticas, a comunicação das organizações públicas não deve apenas

¹ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

informar, mas proporcionar espaços participativos e inclusivos. Quando Habermas (2012) propõe um modelo democrático no qual o centro do processo é deslocado para o debate público e as decisões são legitimadas pelo agir comunicativo, mais uma vez nos voltamos ao papel da comunicação nas organizações públicas.

Os desafios são muitos para a comunicação organizacional em instituições públicas. Bobbio (1997) observou que “os dois grandes blocos de poder descendente e hierárquico das sociedades complexas — a grande empresa e a administração pública — não foram até agora sequer tocados pelo processo de democratização”. (BOBBIO, 1997, p. 56). Esse processo passa pela comunicação, quando essa deve integrar o conhecimento e as demandas dos cidadãos no processo político, proporcionando mais opções de serviço público, tornando os serviços públicos em geral mais acessíveis aos usuários. Em outras palavras, a comunicação organizacional de instituições públicas deve seguir os pré-requisitos da comunicação pública estabelecidos por Duarte (2009).

Na relação entre cidadão e órgão público, três tipos de discurso podem ser identificados: (i) consociativismo – voltado a grupos de interesse; (ii) participativo – uma comunidade mais ampla de atores é envolvida nos debates; e (iii) gerencialismo – ações gerenciais e discricionariedade são preponderantes no processo. As pesquisas na área apontam para uma preponderância do discurso gerencial, que resulta em uma relação com o cidadão sujeita a regras operacionais e corporativas de controle central (VENTRISS, 2016).

Uma alternativa à relação gerencialista entre organização e cidadão é a abordagem da copossibilidade, amparada na racionalidade substantiva (VENTRISS, 2016). A proposta é abraçar os erros como forma de aprendizagem, planejar junto com o cidadão e conectar conhecimento à ação. Segundo essa abordagem, o desafio consiste em não olhar as necessidades da organização pública, mas, sim, as habilidades dos envolvidos e, de acordo com essas habilidades, incentivá-los a colocá-las à disposição do coletivo.

Em *A Nova Ciência das Organizações*, Guerreiro Ramos (1989) descreve a racionalidade substantiva nas organizações, que devem guiar a comunicação organizacional de uma instituição pública (VENTRISS, 2016). Ramos considera as diferentes racionalidades – instrumental e substantiva –, sendo a primeira utilitarista e centrada na lógica do mercado, e a segunda centrada na psique humana e na ordenação da vida social. As duas formas de raciocínio são necessárias para o bom funcionamento da sociedade. O alerta de Ramos é quanto à extrapolação da racionalidade instrumental sobre a substantiva, mesma preocupação

de Habermas (2012) quando tece sua teoria sobre a colonização do mundo da vida pelo mundo dos sistemas.

Segundo Ramos, o cálculo utilitarista de consequências, típico da racionalidade funcional, tem sido aplicado às relações interpessoais como um todo, levando a crises pessoais, sociais e organizacionais. Na racionalidade substantiva, por outro lado, há um resgate do conceito de razão dos antigos no qual a força ativa da psique humana permite ao homem diferenciar entre o bem e o mal, o conhecimento falso do verdadeiro, e, assim, ordenar sua vida. Para Ramos, a razão substantiva é a única que pode levar a percepções inteligentes das inter-relações e que torna a vida pessoal orientada por julgamentos independentes. É a base da vida humana ética e responsável. O mercado é apenas um dos enclaves sociais, e a lógica calculista deve valer apenas para esse sistema, não se aplicando aos demais (RAMOS, 1989).

Os estudos de Guerreiro Ramos subsidiam a proposta de uma organização cujos processos consideram não apenas a racionalidade instrumental, mas também a substantiva. No ambiente organizacional, a razão instrumental tem predominado, conduzindo os indivíduos a uma competição permanente, que produz as “patologias da vida moderna” – ansiedade, depressão, insegurança psicológica, degradação da qualidade de vida - entre outros problemas sociais (SERVA, 1997).

Serva (1997) se lançou ao desafio de identificar como a racionalidade substantiva se concretiza nas práticas administrativas de organizações, como se traduz nas ações cotidianas referentes à tomada de decisão, ao controle e à comunicação. Para tanto, relacionou duas teorias: ação comunicativa de Habermas e a abordagem da razão substantiva nas organizações de Guerreiro Ramos.

As duas teorias, além de terem como ponto de partida a emancipação do ser humano face aos constrangimentos da autorrealização impostos pela sociedade contemporânea, constituem um caso flagrante de complementaridade, especialmente para os que se lançam no estudo da razão substantiva nas organizações (SERVA, 1997, p. 22).

Ao relacionar as duas teorias, Serva (1997) estabeleceu os elementos constitutivos da ação racional substantiva e da ação instrumental em uma organização. As ações substantivas seriam orientadas por duas dimensões: “dimensão individual, que se refere à autorrealização, compreendida como concretização de potencialidades e satisfação; e a dimensão grupal, que se refere ao entendimento, nas direções da responsabilidade e satisfação sociais”. (SERVA, 1997, p. 22). Ou seja, por meio das ações guiadas pela razão substantiva, o sujeito busca a

emancipação e a autorrealização, mas leva em conta o direito dos outros de também fazê-lo. É o que Ramos (1989) chama de “julgamento ético”.

Já os elementos da racionalidade instrumental descritos por Serva (1997) nos processos organizacionais são: ação baseada no cálculo, orientada para o alcance de metas técnicas ou de finalidades ligadas a interesses econômicos ou de poder social, através da maximização dos recursos disponíveis. Esses elementos são resumidos por Ramos (1989) como “cálculo utilitarista de consequências”.

Ventriss (2016) também se apoia nos estudos da racionalidade substantiva de Ramos (1989) para propor uma nova organização pública, capaz de estabelecer uma relação de confiança e respeito com o cidadão, inserido em um novo mundo de redes digitais participativas. Na organização pública proposta por Ventriss (2016), há um processo contínuo de aprendizagem, experimentação e inovação, com uma estrutura de poder descentralizado.

Nesse novo cenário, presume-se que a organização pública é mais que um instrumento técnico para produzir bens e serviços: é, também, um instrumento de democratização da sociedade. E, sob essa ótica, a relação entre cidadão e organização pública pode ser fortalecida. Para que isso ocorra, é necessário um clima político e administrativo em que cidadãos e funcionários públicos estejam dispostos a experimentar novos métodos de comunicação. Na experimentação, tanto os cidadãos quanto os funcionários públicos aprendem participando de esforços conjuntos de resolução de problemas e prestação de serviços.

Esse tipo de relação está em desacordo com a inclinação tradicional dos administradores públicos. Na organização regida apenas pela racionalidade funcional, o papel do cidadão é tratado como uma atividade marginal por parte das organizações. Em consequência disso, há baixo engajamento nas questões públicas e pouco ou nenhum compromisso com a cidadania. Em contrapartida, se as organizações puderem encontrar formas de integrar os cidadãos nos seus processos de tomada de decisão e prestação de serviços essenciais, a probabilidade de construir laços de confiança e de se chegar a soluções mais eficazes irá aumentar.

Em tais casos, o conhecimento dos cidadãos sobre os serviços e os custos dos serviços se expandirá, a capacidade de resposta, o respeito e a valorização dos cidadãos e dos profissionais uns para com os outros crescerá e, pelo menos, haverá uma melhoria marginal do compromisso dos cidadãos com a sua comunidade. No mínimo, essas mudanças prometem contribuir para deter a grave erosão do apoio popular às instituições do governo e seus líderes (VENTRISS, 2016, p. 1020).

As ações sugeridas têm forte apelo à comunicação organizacional integrada, conforme descrito por Kunsch (2012). Para fortalecer a participação cidadã nas organizações públicas é necessária, portanto, uma política de comunicação abrangente que envolva o público interno e externo; uma disposição política e administrativa para alinhar os interesses da instituição aos da comunidade; uma postura de aprendizagem diante dos erros e experimentações; funcionários preparados para rever seu papel de autoridade perante o cidadão; e funcionários preparados para operar com os novos meios de comunicação.

2.4 TICs

As tecnologias da informação e da comunicação (TICs) são um conjunto de recursos computacionais que guardam e manipulam dados, gerando informações e conhecimento por meio de seus componentes. Os componentes da tecnologia da informação são: *hardware* e seus dispositivos e periféricos; *software* e seus recursos; sistemas de telecomunicações; e gestão de dados e informações (REZENDE, 2002; ABREU, 2003). Com a expansão desses sistemas de comunicação e o desenvolvimento de diversos ambientes digitais, foi possível estabelecer uma maior conectividade entre os cidadãos e as organizações, entre as organizações e entre os próprios cidadãos.

O desenvolvimento das novas tecnologias e, em particular, da *web* ampliou a possibilidade de os cidadãos se tornarem ativos em diferentes áreas de interesse: iniciativas sociais e cívicas, mas também culturais e de lazer. Todas essas atividades permitem aos usuários interagir em fluxos de conhecimento que podem ser úteis para compartilhar conteúdos e dar sugestões. “As pessoas integraram as tecnologias nas suas vidas, ligando a realidade virtual com a virtualidade real, vivendo em várias formas tecnológicas de comunicação e articulando-as conforme as suas necessidades”. (CASTELLS, 2006, p. 23).

As comunidades da *web* tornam-se, assim, redes de laços interpessoais que proporcionam sociabilidade, apoio, informação, senso de pertença e identidade social. O surgimento da Web 2.0 facilitou ainda mais a criação dessas comunidades, graças a aplicações que propiciam o compartilhamento e a interoperabilidade de informações como redes sociais, *blogs*, *sites* de compartilhamento de vídeo, entre outros (D'AMBROSI; MASSOLI, 2012).

2.4.1 TICs e a esfera pública

A hipótese de que o ambiente virtual proporcionado pelas TICs amplia o conceito de esfera pública (DEAN, 2001) é bastante controverso. Os defensores de tal ideia apostam na capacidade do diálogo mediado pelas TICs. Diferentemente de outros meios de comunicação, a *web* seria um ambiente aberto para a racionalidade comunicativa, capaz de promover discursos autônomos e críticos, o que seria comparável ao modelo normativo de esfera pública delineado por Habermas (DAHLBERG, 2004). Surgiria, então, a oportunidade de expandir a discussão política através de novos espaços de trocas de informação, debate e participação, capazes de revigorar o espírito de ação política e, por extensão, a democracia.

Apesar das possibilidades de discussões *on-line*, o próprio Habermas não escreveu, em profundidade, sobre esse tópico. Em uma pequena nota, em 2006, ele reconheceu a oportunidade que a tecnologia oferece para contornar os controles em regimes antidemocráticos, mas expressou preocupações sobre a natureza fragmentada das redes.

Permita-me uma observação sobre a internet ser capaz de contrabalancear os déficits aparentes que decorrem do caráter impessoal e assimétrico da radiodifusão, reintroduzindo elementos deliberativos na comunicação eletrônica. A internet certamente reativou as bases de um público igualitário de escritores e leitores. No entanto, a comunicação mediada por computador na web pode reivindicar méritos democráticos inequívocos apenas para um contexto especial: pode minar a censura de regimes autoritários que tentam controlar e reprimir a opinião pública. No contexto de regimes liberais, a ascensão de milhões de salas de chat fragmentadas em todo o mundo tende, em vez disso, a levar à fragmentação de públicos de massa, mas politicamente focados, em um grande número de públicos-alvo isolados. Dentro das esferas públicas nacionais estabelecidas, os debates online dos usuários da web só promovem a comunicação política quando os grupos de notícias cristalizam em torno dos pontos focais da imprensa de qualidade, por exemplo, jornais nacionais e revistas políticas. (HABERMAS, 2006, p. 423).

Outra abordagem dos menos entusiastas das TICs como facilitadoras de uma nova esfera pública é a de que a tecnologia em si não é responsável por criar as relações sociais em uma comunidade – ela apenas reforçaria as que já existem (TAYLOR; MARSHAL, 2002). Sob essa perspectiva, os esforços para envolver a comunidade em um projeto devem ser colaborativos, nem *top-down* nem *bottom-up*, mas, sim, “de dentro para fora”. A abordagem “de dentro para fora” identifica as necessidades e as estruturas preexistentes em uma comunidade, para que essas estruturas sejam expandidas e exploradas. Ambientes sociais mais democráticos e onde já existe o uso de tecnologia básica seriam, então, mais propícios ao desenvolvimento e à mobilização comunitária.

Entre outros teóricos, no entanto, é possível encontrar propostas mais otimistas. Para Gomes (2005), um dos papéis das TICs é o de facilitar o acesso de todos ao diálogo, com a

possibilidade de o cidadão expressar suas posições, ter certeza de que está sendo ouvido e receber o *feedback* dos demais atores, em uma interação horizontal. Ou seja, as TICs permitem a participação ativa do cidadão no processo democrático, desde que a comunicação pública cumpra seu papel, criando o espaço adequado para o diálogo e levando o sistema político a acolher a participação da esfera civil.

Já que as comunicações digitais em rede representam um conjunto novo de ferramentas para o estabelecimento e a extensão das redes sociais, para produzir novas formas de colaboração, informação e interesse político, por que não imaginar que talvez se possa encontrar aqui alguma alternativa de incremento de participação política e engajamento cívico (GOMES, 2011, p. 20).

Essa opinião é compartilhada por Buchstein (1997), quando afirma que, na *web*, a formação não institucionalizada de núcleos de conversação espontânea se identificaria com o que Habermas admitiu como uma esfera pública de âmbito civil no qual prevalece não um ambiente decisório, mas um instrumento de auxílio na formação de opiniões. “A internet seria mais útil no nível da formação de opinião do que no nível da tomada de decisão”. A internet não deve ser vista como uma esfera pública isolada, mas isso não impede que seus potenciais discursivos e democráticos apresentem significativa relevância (BARROS; SAMPAIO, 2010).

Lemos (2009) também levanta a hipótese de que o *ciberespaço* tenha características e ferramentas que facilitem a conversação. “Pode-se, como hipótese, pensar no ciberespaço como uma nova esfera pública de conversação onde o ‘mundo da vida’ amplia o capital social, recriando formas comunitárias, identitárias (público), ampliando a participação política”. (LEMOS, 2009, p. 27).

Para Castells (2006), a sociedade em rede é hipersocial, e não uma sociedade de isolamento. O autor defende que as interações virtuais podem ser expandidas para todos os domínios da vida:

O que nós observamos não é o desaparecimento da interação face a face ou o isolamento das pessoas em frente dos seus computadores. Sabemos, pelos estudos em diferentes sociedades, que a maior parte das vezes os utilizadores de internet são mais sociáveis, têm mais amigos e contatos e são social e politicamente mais ativos do que os não utilizadores (CASTLLES, 2006, p. 23).

Ao conduzir um estudo relacionando o engajamento cívico de jovens com sua atuação nas redes sociais em países da União Europeia, D’Ambrosi e Massoli (2012) concluem que a *web* desempenha um papel fundamental porque é uma dimensão estável na vida dos jovens, e tal condição influencia e modifica as formas e as linguagens do envolvimento cívico. Dentro da sociedade das redes, as fontes de significado para a identidade coletiva – tais como a

consciência de classe ou pertencimento a grupos bem conhecidos e estabelecidos – falham e são, muitas vezes, deliberadamente desmontadas, enquanto surgem ou coexistem processos de individualização, promovendo uma relação personalizada com a sociedade e as instituições.

Tais estímulos à individualização tornam-se centrais nessa nova cultura, que é aparentemente anticívica. Percebe-se, portanto, uma tensão constante entre a vida privada e a vida compartilhada, onde a ideia de cidadania se torna uma prática para atuar em contextos diários, até mesmo através de redes. Nesta medida os jovens lidam com diferentes culturas cívicas, a partir de suas próprias experiências pessoais e redes de relacionamentos (D'AMBROSI; MASSOLI, 2012, p. 533).

O estudo demonstra que os novos territórios, construídos em *blogs* e redes sociais, criam um espaço público onde emergem experiências individuais, conflitos, diálogos, argumentação, desentendimentos e entendimentos. Seria uma nova fase da democracia, caracterizada por uma esfera pública diferente, profundamente enraizada na sociedade civil. Essa característica das redes sociais digitais também é identificada nos estudos de Luque (2012), que aponta para uma mudança no comportamento dos cidadãos. Nos ambientes digitais, eles tendem a estabelecer conexões políticas que seguem interesses pessoais e estilos de vida, em vez de ideologias tradicionais.

No Brasil, a ideia é partilhada por Maia (2011). As formas tradicionais de engajamento cívico estariam entrando em declínio, e novas formas de participação e desenhos institucionais estariam sendo construídos. O desafio, de acordo com essa abordagem, está em examinar, em profundidade, os efeitos da internet, com foco nas atividades *on-line* e relacionando-as à complexidade das formas de participação política e à diversidade da vida associativa contemporânea.

As redes sociais oferecem novas possibilidades e formas de manifestação individualizada, cuja base é o conteúdo produzido pelo usuário. Esse movimento acompanha o processo geral de individualização, que dá forma às novas práticas políticas (LUQUE, 2012). Nesse sentido, a estrutura de comunicação digital em rede poderia favorecer a participação individual do cidadão em temas de interesse comum.

Haythornthwaite (2011) também faz uma análise do comportamento do público no ambiente digital e identifica dois tipos distintos de grupos sociais: (i) aqueles que seguem o comportamento das multidões; e (ii) aqueles que seguem o comportamento das comunidades. A noção de multidão é a de muitos indivíduos se movendo para um mesmo objetivo (a multidão em um jogo de futebol, por exemplo). O objetivo tem vida curta, e, quando termina, a multidão move-se individualmente para outras atividades. Na multidão, apesar do objetivo

comum, os indivíduos não precisam ter relação com os demais, e o anonimato é uma das características.

A noção de comunidade, por outro lado, trata de um conjunto menor de indivíduos/colaboradores, comprometidos um com o outro, com a comunidade e com os objetivos da comunidade. Em contraste com as multidões, as comunidades apresentam a diversidade de papéis e nichos. Há tarefas diferentes, refletindo especialização entre os indivíduos. Os resultados, por sua vez, dependem de interligação de tarefas e das pessoas. O prazo para a comunidade se estende além de um único evento/objetivo. Além disso, a comunidade mantém uma estrutura mais forte, na qual os indivíduos podem entrar ou sair, mas a comunidade se mantém em sua forma e propósito.

Com essas duas noções bem claras de comunidade e multidão, Haythornthwaite (2011) propõe duas formas de organização e participação *on-line*: (i) um modelo de agrupamento, baseado na participação de muitos indivíduos não relacionados (*lightweight collective*); e (ii) um modelo de comunidade virtual baseado em conexões fortes entre um grupo dedicado de membros inter-relacionados (*heavyweight collective*). A partir daí, é possível analisar o comportamento dos indivíduos em eventos *on-line*, desde a motivação de cada grupo, o nível de participação, de engajamento e as diferentes formas de reconhecimento, reputação e recompensas nos dois casos. A internet, nesse caso, acena como um fórum para a troca aberta de informações e ideias.

2.4.2 TICs nas organizações públicas

Apesar do potencial, a administração pública não tem explorado adequadamente as TICs em sua comunicação. Há duas razões principais para isso: (i) órgãos públicos têm usado as ferramentas como um canal unidirecional de comunicação; (ii) falta uma avaliação das tecnologias no que diz respeito ao impacto no engajamento público (AGOSTINO, 2012). As pesquisas mostram que as administrações públicas estão apenas começando a adotar tecnologias sociais para aumentar a participação dos cidadãos nas decisões públicas e na vida pública. Entre as ferramentas usadas como suporte ao engajamento público estão questionários, grupos focais, pesquisas de opinião, painéis, *workshops*, conselhos consultivos e deliberativos, comitês de políticas públicas e audiências públicas. As redes sociais complementam esse leque de ferramentas. O problema é que essas ferramentas, incluindo as redes sociais, muitas vezes são usadas sem um planejamento sobre como conduzir efetivamente a participação e o engajamento.

Mídias sociais são sistemas de comunicação que permitem a produção de informação através de meios colaborativos. Diferentemente da mídia tradicional, a comunicação se dá por canais *on-line*, com o compartilhamento de informações e interatividade, em vez de simplesmente o envio e a recepção de informações estáticas. Embora as mídias sociais sejam um novo mecanismo para reunir e compartilhar informações, as organizações públicas ainda não criaram mecanismos para acessar e utilizar efetivamente novas fontes de inteligência cidadã (SUTTON, 2009).

O uso recente de aplicações de mídia social no setor público pode ser definido como a quinta onda de TIC no governo. A primeira foram os *mainframes* nos anos 50 e 60; a segunda, os sistemas computacionais de *timeshare*, nos anos 70; a terceira, o uso dos microcomputadores e redes locais, nos anos 1980 e 1990; e a quarta onda foram os serviços *on-line* nos anos 2000 (INES, 2012). Comparada com as outras ondas de adoção de TIC, as mídias sociais têm um diferencial: expõem mais os órgãos públicos. Qualquer erro ou comunicação truncada nas mídias sociais ganha projeção gigantesca devido à comunicação em rede.

O surgimento de cada nova onda de TIC tem trazido expectativas de vantagens para a eficiência e eficácia nos órgãos públicos, mas também desafios operacionais. Atualmente, as ferramentas de mídia social são usadas como canais de comunicação adicionais e, muitas vezes, de maneira paralela às formas já existentes de interação com as diversas audiências. Normalmente, essas ferramentas servem a três propósitos: (i) aumentar a transparência; (ii) apoiar a colaboração inter e intraorganizacional; e (iii) permitir formas inovadoras de participação do público. Em sua grande maioria, as iniciativas ainda estão na fase de disseminar as informações e não avançaram para uma comunicação interativa e participativa.

Nascimento (2012) defende que, no caso das organizações, o uso das TICs e as escolhas adequadas das opções tecnológicas podem incrementar a construção da comunicação organizacional.

As instituições públicas vêm buscando novos canais de participação e interatividade no ambiente digital, fato que pode ser observado pela quantidade de perfis oficiais dos órgãos do governo federal nas redes sociais. Além disso, a participação nas redes sociais evidencia-se na portaria nº 38 (Norma Complementar nº 15/IN01/DSIC/ GSIPR), publicada no Diário Oficial de União em junho de 2012. Essa portaria estabelece as diretrizes para o uso seguro das redes sociais na Administração Pública Federal (NASCIMENTO, 2012, p. 13).

Marques (2011), ao analisar os *websites* da Câmara dos Deputados e da Presidência da República, verificou que os dois portais *on-line* contam com uma variedade de canais *inputs*,

configurados de modo a promover modos distintos de profundidade no que concerne ao engajamento e participação. O problema, na opinião do autor, está nos efeitos políticos que tais recursos estão gerando.

No final das contas, a questão da participação na internet não está relacionada à sofisticação das ferramentas disponíveis. Um ponto importante é a resistência dos agentes institucionais em perceber os cidadãos como parceiros a integrarem o processo de decisão. Não adianta dar voz e oportunidades de expressão e discussão aos usuários se a eles não se demonstra seriedade na consideração das contribuições encaminhadas (MARQUES, 2011, p. 116).

As evidências mostram que a participação efetiva pode dar às pessoas um senso de pertença e controle sobre suas vidas, bem como fortalecer a legitimidade das instituições públicas. No entanto, essa participação só ocorre quando "as vozes" são devidamente valorizadas no processo. Estar preparado para aceitar e respeitar práticas alternativas de conhecimento, que podem ser contraditórias com as práticas e crenças dominantes da instituição, ainda é um desafio para as organizações públicas (TACCHI, 2011).

Miola (2011) chega a uma conclusão semelhante ao analisar a ferramenta "Comissão de Legislação Participativa (CLP) ", um fórum de discussão oferecido ao cidadão no portal da Câmara dos Deputados. A pesquisa demonstra que, apesar das possibilidades técnicas da ferramenta de TIC, fica evidente a carência de canais efetivos de comunicação dos cidadãos com os agentes públicos. Apesar de o fórum sugerir um diálogo, as opiniões dos cidadãos não parecem ser levadas em conta. Essa prática, comum em muitas organizações públicas, é um alerta encontrado nos estudos de Arnstein (2002). A autora categoriza a iniciativa como nível 4 de participação, mas ressalta a importância de as opiniões serem efetivamente consideradas pelos agentes públicos. Caso contrário, temos, na verdade uma pseudoparticipação (PATEMAN, 1992).

Para Ribeiro (2013), os desafios da comunicação organizacional no ambiente digital estão relacionados à capacidade de uma organização dialogar diretamente com os seus públicos. "Com isso, as práticas de comunicação, antes terceirizadas ou entregues sob a responsabilidade exclusiva de setores e profissionais especializados, devem ser incorporadas pela organização e passar a ser parte da cultura organizacional". (RIBEIRO, 2013, p. 108).

Luque (2012) propõe um modelo para analisar o uso estratégico das TICs pelas instituições públicas com o objetivo de envolver a cidadania nos processos de tomada de decisão. Em sua proposta, o autor parte de três dimensões do uso de TICs: (i) dimensão da informação, na qual as instituições oferecem informações necessárias aos cidadãos para que participem; (ii) dimensão da deliberação, na qual as instituições adotam ferramentas de

feedback junto ao cidadão e oferecem canais de diálogo e debate; e (iii) dimensão da decisão, na qual as organizações permitem que o cidadão tenha poder de decisão via ferramentas de TIC. O quadro 2 sintetiza a proposta de Luque (2012).

Quadro 2 - Dimensões do uso de TICs nas organizações públicas

Informar	Deliberar	Decidir
A organização utiliza as TICs para fornecer informações ao cidadão e/ou prestar contas. São informações necessárias para que o cidadão comece a participar da vida pública.	Além de informar, a organização utiliza as TICs como canal de comunicação com o cidadão. Há ferramentas de <i>feedback</i> e de diálogo entre a instituição e o cidadão. É um segundo passo para a participação.	Além de informar e debater com o cidadão, as TICs são usadas pela organização para acolher a decisão do cidadão. Essa dimensão ocorre quando há ferramentas de votação <i>on-line</i> , referendos <i>on-line</i> , enquetes, e a organização acolhe a decisão tomada pelos cidadãos.

Fonte: Adaptado de Luque (2012).

Luque (2012) avança em seu modelo de análise, incorporando às dimensões três eixos de ação política (informar, discutir e tomada de decisão), que coincidem com as dimensões; e outros três níveis de participação (permitir, comprometer e empoderar). O primeiro nível de participação diz respeito à oferta de informação de forma acessível e compreensível; no segundo nível, as instituições públicas promovem a consulta pública por meio de TICs; e, no terceiro nível, o cidadão tem poder político de decisão.

2.4.3 TICs e mudança organizacional

A adoção de TICs pelas organizações envolve mudança de cultura organizacional. Por isso, um projeto de comunicação pública mediado por TICs merece uma análise mais abrangente. Além do conteúdo comunicacional proposto, é preciso entender o contexto interno e externo da organização, bem como os processos adotados para se chegar aos objetivos (PETTIGREW, 2012).

Um projeto de comunicação pública com foco no cidadão e que almeje a participação e o engajamento cívico, fazendo uso da lógica das redes, exige da organização pública um planejamento consistente e uma implementação gradativa, considerando a magnitude da mudança na cultura organizacional e o necessário aprimoramento das habilidades dos seus funcionários.

As organizações públicas, independentemente de suas nobres intenções e metas políticas, são fundamentalmente instrumentos gerenciais cujos objetivos centrais, embora por razões compreensíveis, constituem primordialmente o crescimento, a sobrevivência e o controle institucionais. Trata-se do imperativo organizacional, que está inexoravelmente ligado à maleabilidade, à obediência, à dispensabilidade, à especialização, ao planejamento e ao paternalismo. Assim, questões como participação, ética e inovação se tornam integralmente inseridas no próprio tecido dos valores instrumentais na promoção da eficiência, da conveniência e do cálculo dos fins. (VENTRISS, 2016, p. 1021).

Nesse caso, a mudança visa ajustar regras gerais e normas, em vez de atividades ou comportamentos específicos. Isso exige capacidade de aprendizagem organizacional. Para Ventriss (2016), existem dois tipos básicos de aprendizagem organizacional: a aprendizagem de nível inferior e a aprendizagem de nível superior. A aprendizagem de nível mais baixo está em conformidade com regras e objetivos predeterminados que resultam de programas de decisão rotineiros. Em outras palavras, a aprendizagem de nível inferior tende a ocorrer em contextos organizacionais bem compreendidos, e dizem respeito a tarefas pontuais. Em contraste, a aprendizagem de nível superior visa a mudanças das próprias regras. “O crítico é que, na aprendizagem de nível superior, a ênfase está em como ‘desaprender’ as práticas administrativas anteriores e formular novos quadros cognitivos para resolver problemas”. (VENTRISS, 2016, p. 1023).

Essa aprendizagem organizacional substantiva pressupõe um sistema de governança no qual novas formas de responsabilidade são projetadas em consonância com um arranjo não hierárquico, em rede e colaborativo. O novo sistema de organização pública deveria: (i) conceber métodos eficazes de compartilhamento de informação com os cidadãos, tornando a informação técnica mais compreensível para os diferentes públicos; (ii) familiarizar-se com novos meios de comunicação; (iii) identificar tarefas administrativas conflitantes, metas e prioridades organizacionais e equilibrá-las às necessidades específicas da comunidade; (iv) desenvolver novas habilidades de negociação e gestão de conflitos, resistindo às pressões para responder apenas a alguns grupos de interesse mais bem organizados; (v) rever a autoridade/poder de subordinação, o que significa lidar com os cidadãos como parceiros e iguais, respondendo a novos tipos de conhecimentos que são interativos (VENTRISS, 2016).

Ventriss (2016) conclui, ainda, que o maior desafio nessa abordagem de mudança organizacional está em deslocar o olhar das necessidades da organização pública para as habilidades dos envolvidos e, a partir daí, incentivar os atores a colocar suas habilidades à disposição do coletivo. Essa forma de mobilizar as forças não é comum nas organizações atuais, e, para colocá-la em prática, seria preciso mudar o imperativo organizacional.

Ines (2012) analisou a relação virtual entre cidadão e organização pública e concluiu que, nas redes sociais, os usuários estão acostumados a interagir com uma rede de amigos (interações pessoais), enquanto a interação com os órgãos públicos ainda tem um caráter informativo. Permitir que a organização seja "social" significa encontrar um equilíbrio entre o comportamento inovador dos cidadãos e suas interações com as instituições, além de considerar como deve-se integrar essas inovações nas operações cotidianas.

Ao seguir as estruturas de controle burocráticas existentes e o modelo *top-down* do fluxo de informação, as organizações se comunicam com atraso devido aos formatos de edição, impressão e distribuição. As respostas passam por processos de edição rigorosos caracterizados por mecanismos de comando e controle burocráticos formais, em uma abordagem tradicional de relações públicas. O potencial de novas formas de experiências democráticas é sufocado pelos procedimentos operacionais padronizados.

Outra variável que interfere na mudança organizacional é a participação dos funcionários. O pressuposto é que os elementos participativos durante o planejamento e a implementação da mudança tenham influência positiva na própria troca, com o empoderamento dos participantes (RENÉ; RUIZ; TINO, 2013).

Com uma abordagem histórica, Pettigrew (1987, 1996, 2012) propõe avaliar as mudanças nas organizações considerando três dimensões da realidade: o conteúdo da mudança (o que mudou), o contexto da mudança interno e externo (por que mudou) e o processo da mudança (como mudou).

O contexto externo refere-se ao ambiente social, econômico, político e competitivo em que a organização atua. O contexto interno refere-se à estrutura, à cultura organizacional e ao contexto político, através do qual as ideias de mudança devem fluir. O conteúdo refere-se às áreas específicas de mudança que estão sendo examinadas. O processo de mudança refere-se às ações, reações e interações das várias partes interessadas, na medida em que procuram alterar a organização em seu estágio presente tendo em vista o futuro (PETTIGREW, 1996, p. 1147).

Para entender a mudança deve-se examinar a justaposição dos fatores políticos, culturais e racionais, a busca pela eficiência e pelo poder, o papel dos líderes, as circunstâncias internas e as forças do ambiente, além de pensar a relação entre essas variáveis. Andrew Pettigrew é professor e pesquisador na Universidade de Oxford, no Reino Unido, especialista em estratégia e mudança organizacional em instituições públicas e privadas². Com formação em Sociologia e Antropologia, Pettigrew trouxe para o estudo organizacional os contextos histórico, político e social. Em 1987, publicou um artigo que se tornou referência

² Saïd Business School - University of Oxford. Disponível em: <http://www.sbs.ox.ac.uk/community/people/andrew-pettigrew>. Acesso em: 07 nov. 2016.

em estudos de mudança nas organizações. Por 10 anos, seu grupo de pesquisa acompanhou uma empresa do setor bioquímico no Reino Unido (PETTIGREW, 1987), e, ao final dos estudos, o pesquisador propôs um procedimento para analisar as transformações na organização. O modelo defende que a análise da mudança estratégica deve ser feita a partir da interação contínua entre o contexto da mudança, o processo de mudança e o conteúdo da mudança, juntamente com a habilidade de regular as relações entre as três.

Em 2012, o professor atualizou sua pesquisa, analisando oito organizações de quatro diferentes áreas de atuação no Reino Unido, sendo uma delas no setor público. Desta vez, os estudiosos se debruçaram sobre documentos e entrevistas entre os anos de 1960 e 1990 (PETTIGREW, 2012). Os resultados obtidos ratificam o procedimento proposto por Pettigrew 25 anos antes para a análise da mudança organizacional.

De acordo com Pettigrew (2012), uma pesquisa de caráter contextual e processual explica as características emergentes, situacionais e holísticas de um organismo ou processo em seu contexto de transformação. Por considerar que a maioria das pesquisas não possui relação com a história, o processo e contexto das mudanças, uma vez que isolam episódios com enredo claro de começo, meio e fim, Pettigrew (2012) fomenta as formas de pesquisa que consideram os caracteres contextuais e processuais e históricos.

Segundo essa abordagem, a análise contextualista de um processo deve estudar os fenômenos em um plano vertical e um horizontal, considerando a relação entre os planos no tempo. A análise vertical deve ser realizada dentro de um período específico e descrever a relação entre as funções e as mudanças em nível estratégico. Já a análise horizontal deve avaliar as mudanças ocorridas em cada função e no nível estratégico ao longo do tempo entre o fenômeno no tempo histórico passado, presente e futuro (PETTIGREW, 1987).

Os recentes estudos de Pettigrew (2012) demonstram que essa abordagem busca uma definição clara, teórica e empírica dos níveis de análise e de suas interconexões e uma clara descrição do processo sob análise, dentro de uma perspectiva histórica. Além disso, procura-se também apontar, na medida do possível, as motivações políticas dos envolvidos no processo, bem como ressaltar o entendimento de que o contexto pode ser entendido não como um obstáculo à mudança, mas como parte fundamental na sua produção.

A abordagem de Pettigrew (2012) converge com os estudos de Ramos (1989) sobre racionalidade organizacional, pois considera que as ações organizacionais não seguem apenas um tipo de racionalidade, mas se relacionam com a influência dos interesses e ações de grupos e indivíduos dominantes, nas variações do ambiente, assim como no contexto da tomada de decisões. Podemos relacionar, ainda, os estudos de Pettigrew (2012) com os de

Ventriss (2016) no que concerne à visão contextualista da organização. Ventriss (2016) defende que, para ocorrer uma mudança de nível superior, é necessária uma aprendizagem organizacional substantiva, capaz de formular novos quadros cognitivos para resolver os problemas. O modelo de Pettigrew (2012) pode ser usado para uma fase inicial de avaliação e descrição das mudanças organizacionais, considerando o contexto histórico da instituição.

3 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Para entender como projeto “MPSC em Rede” influenciou a cultura organizacional do Ministério Público de Santa Catarina, tornando a instituição mais porosa à opinião e à participação cidadã (VENTRISS, 2016), é preciso entender em que contexto o projeto foi planejado e implementado (PETTIGREW, 2012). Este capítulo traz os detalhes sobre a estrutura organizacional do Ministério Público de Santa Catarina, o papel da instituição no contexto mais abrangente do sistema jurídico brasileiro, os desafios institucionais no relacionamento com o cidadão e o contexto no qual se decidiu por um projeto de comunicação pautado pelas TICs, horizontal e em rede.

O diagnóstico da situação-problema expõe, também, as barreiras para a implementação do projeto, como questões tecnológicas, culturais e estruturais. Esse levantamento é necessário para contextualizar os resultados obtidos nesta pesquisa, permitindo, assim, conclusões mais precisas.

3.1 CONTEXTO DA PESQUISA

O caminho da pesquisa teve início com a identificação, por parte da pesquisadora, do projeto “MPSC em Rede” como potencial objeto de estudo empírico para a aplicação dos conceitos de comunicação pública mediada pelas TICs para fortalecer a participação social e, consequentemente, a democracia. O Ministério Público de Santa Catarina deu início ao referido projeto em 2013, com a criação do Termo de Abertura de Projeto GEPROJ-2013-006 (ANEXO 1), que estabelecia os objetivos do projeto, os critérios de aceite, suas premissas e restrições, bem como as entregas de produtos e serviços, custos de implementação e os atores envolvidos no processo.

O objetivo geral do projeto “MPSC em Rede” é criar, por meio de planejamento de comunicação estratégico e plano de ação tático, um ambiente propício para a construção de uma comunicação interna e externa em rede, mediada pelas tecnologias de informação e comunicação (TICs), no Ministério Público de Santa Catarina, objetivando o estabelecimento pleno de uma cultura digital na organização e uma maior aproximação com o cidadão.

Foram traçados, ainda, 17 objetivos específicos:

1. Criar e gerenciar projetos de comunicação interna e externa voltados para novas mídias, incluindo um novo Portal e uma nova Intranet;
2. Criar rotinas e processos de comunicação *on-line* e em rede;
3. Criar cultura voltada à gestão do conhecimento e à inovação;
4. Fazer com que os produtos e serviços de comunicação e *marketing* digital fomentem e alavanquem os canais do MPSC, bem como o relacionamento com seus públicos;
5. Inserir as ferramentas multimídia na cobertura diária da COMSO;
6. Criar uma redação transmídia, integrada e com equipe capacitada;
7. Utilizar ao máximo o potencial dos canais já existentes e ampliar sua visibilidade e efetividade;
8. Criar cultura de medição de resultados, com estabelecimento de indicadores-chave de sucesso;
9. Medir as ações realizadas e estabelecer rotinas de métricas e resultados na COMSO;
10. Monitorar a presença *on-line* do MPSC;
11. Criar relatórios de comunicação analíticos, com dados quantitativos e qualitativos sobre a atuação do MPSC, com o objetivo de gerar inteligência estratégica para a organização;
12. Estabelecer uma conversa *on-line* e em rede com cidadãos, servidores, imprensa, governo e toda a cadeia de *stakeholders* do MPSC;
13. Garantir que as informações presentes em todas as iniciativas de comunicação *on-line* transmitam a mensagem planejada e estejam totalmente aderentes ao perfil dos públicos-alvo do MPSC, de acordo com os objetivos de comunicação traçados pela COMSO;
14. Envolver todos os membros do MPSC no projeto de comunicação em rede;
15. Criar manual de boas práticas e condutas nas redes sociais para servidores e membros do MPSC;
16. Gerenciar a reputação *on-line* do MPSC;
17. Criar redes internas de comunicação *on-line* para troca de informações e conhecimentos, objetivando um legado de conhecimento documentado para a organização, e garantir que a inovação, a evolução contínua e as melhores práticas estejam presentes nas entregas da COMSO.

A execução do projeto foi, inicialmente, planejada para ocorrer entre maio de 2013 e dezembro de 2014. Ao longo da implementação, o projeto sofreu adaptações. Parte das entregas ocorreu em março de 2015, e outra parte vem sendo readequada às novas demandas da organização.

Para fins desta pesquisa, será realizado um recorte temporal que vai desde a identificação da necessidade de um projeto de comunicação digital na organização (ano de 2013) até junho de 2017. Com esse recorte e a caracterização da organização, é possível compreender como o Ministério Público de Santa Catarina planejou e executou um projeto de comunicação horizontal em uma instituição marcada pela hierarquia vertical do sistema judiciário.

O projeto propõe uma comunicação horizontal e em rede entre a organização e o cidadão, abrindo espaços para o diálogo, numa tentativa de fortalecer a cidadania. A estrutura do Ministério Público, no entanto, é marcada pela hierarquia verticalizada própria do sistema judiciário brasileiro, o que torna a implantação do projeto uma mudança estratégica na organização, com forte impacto na cultura organizacional. A cultura organizacional pode ser definida como um conjunto complexo de valores, crenças e pressupostos que definem os modos pelos quais uma empresa conduz seus negócios.

Esse núcleo de crenças e pressupostos básicos se manifesta nas estruturas, sistemas, símbolos, mitos e padrões de recompensas dentro das organizações. É mais fácil mudar as manifestações culturais do que modificar o núcleo de crenças e pressupostos básicos. No entanto, qualquer estratégia para modificar a cultura organizacional terá de envolver pensamento e ação tanto ao nível das crenças básicas como de suas manifestações culturais (PETTIGREW, 1996, p. 146).

Ainda de acordo com Pettigrew (1996), há algumas questões que dificultam a mudança na cultura organizacional. A primeira delas é definida como infiltração. Essa dificuldade se dá porque a cultura é profunda e extensa e está manifesta nas pessoas, em seus relacionamentos, crenças e pontos de vista sobre a instituição, nas estruturas organizacionais, nos sistemas, missão, forma de recrutamento, socialização e recompensas. Outro ponto delicado é que a cultura é aceita pelas pessoas de forma implícita, não explicitando o que dificulta a mudança. As raízes históricas também são um peso na administração das organizações. Muitas vezes, uma mudança pressupõe alterar algo que faz parte da própria história.

Já as relações de poder podem ser vistas como barreiras à mudança. Geralmente, mudar implica alterar as forças e as relações de poder, o que pode ser bem-visto por aqueles que terão mais autonomia. Porém, ocorrerá o oposto com aqueles que perderão poder. Por

fim, Pettigrew (1996) elenca, ainda, a pluralidade de culturas organizacionais, que podem ser encontradas em diferentes níveis de uma organização, como um fator que dificultará a mudança.

3.2 MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA – MPSC

Para entender a relevância do projeto “MPSC em Rede”, é preciso contextualizar o papel do Ministério Público na estrutura de Estado. O Ministério Público brasileiro é uma instituição pública e independente, que não pertence ao Poder Judiciário nem aos Poderes Executivo e Legislativo, mas é essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis³.

O modelo judiciário brasileiro foi herdado de Portugal. No Brasil, a figura do Promotor de Justiça aparece pela primeira vez em 1609, com o Tribunal da Relação, na Bahia (PINTER, 2014). “Consolidou-se um sistema composto por diversas organizações burocráticas, segmentadas de acordo com a matéria que processam e funcionando de acordo com as regulamentações dos diversos códigos publicados ou reforçados a partir do fim do império” (RIBEIRO, 2008, p. 468).

A Constituição de 1967 coloca o Ministério Público na esfera do Judiciário, e uma emenda de 1969 realoca a instituição no Executivo. A primeira Lei Orgânica do Ministério Público brasileiro, no entanto, é de 1981, quando ainda mantinha o vínculo com o Executivo. Em 1985, com a Lei da Ação Civil Pública, o Ministério Público ganha a titularidade para a defesa dos direitos difusos e coletivos, e, com a Constituição de 1988, o Ministério Público brasileiro ganhou autonomia funcional, administrativa e financeira e passou a ser um órgão independente.

Atualmente, o Ministério Público no Brasil está dividido entre o Ministério Público da União (MPU) e o Ministério Público dos Estados (MPE). O Ministério Público da União subdivide-se em Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Eleitoral, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Já o Ministério Público dos Estados está presente em cada um dos Estados da República, defendendo os interesses da sociedade nos casos que envolvam órgãos, bens,

³Art. 127 da Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 21 jan. 2017.

serviços, verbas, áreas ou interesses do Estado. No MPE, atuam os Promotores de Justiça junto aos Fóruns das Comarcas, e os Procuradores de Justiça junto ao Tribunal de Justiça ou Tribunais Superiores. O Ministério Público dos Estados é regido pela Lei Federal 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Em Santa Catarina, a legislação que define a atuação do Ministério Público são os artigos 93 a 102 da Constituição do Estado de Santa Catarina e a Lei Orgânica do Ministério Público de Santa Catarina – Lei Complementar estadual 197, de 13 de julho de 2000.

O Ministério Público de Santa Catarina tem como missão promover a efetivação dos direitos da sociedade, visando fortalecer a democracia, a cidadania e o desenvolvimento sustentável. Sua visão é ser uma instituição próxima do cidadão, que produza resultados úteis na defesa da democracia, na promoção da justiça e na proteção dos direitos fundamentais. E seus valores são a Ética, a Efetividade, a Independência, a Justiça e a Transparência⁴.

O quadro geral do MPSC é constituído por membros, servidores efetivos ou comissionados, contratados e estagiários. A instituição está estruturada em Procuradorias de Justiça, Promotorias de Justiça, Corregedoria-Geral, Coordenadoria de Recursos, Secretaria-Geral, áreas administrativas e os centros de apoio, conforme organograma institucional no Anexo 2. Presente em 111 comarcas do Estado, o Ministério Público conta com cerca de 1.569 servidores, entre efetivos, comissionados e contratados, e com um quadro de 471 membros, entre Procuradores (56) e Promotores de Justiça (415). Atuam, ainda, nos órgãos, em todo o Estado, 906 bolsistas e estagiários.

O chefe do Ministério Público é o Procurador-Geral de Justiça, que pode ser um Procurador ou um Promotor, eleito pelos colegas e nomeado pelo Governador do Estado a cada dois anos. Além de ser responsável pela administração da instituição, o Procurador-Geral também é encarregado das ações contra autoridades com foro privilegiado.

Já as Procuradorias de Justiça se subdividem em Cível e Criminal, e são órgãos do Ministério Público, junto ao Tribunal de Justiça, que se manifestam em processos propostos inicialmente pelo Promotor de Justiça ou que envolvam interesse público. As Procuradorias opinam quando a decisão do Juiz é questionada pelo acusado ou pelo próprio MP. E atuam, ainda, quando o Ministério Público não concorda com uma decisão do Tribunal de Justiça, recorrendo ao próprio Tribunal de Justiça e aos tribunais superiores.

Internamente, o MP possui duas instâncias que reúnem os procuradores: o Colégio de Procuradores de Justiça e o Conselho Superior do MP. O Colégio de Procuradores de Justiça

⁴ Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/o-ministerio-publico/entenda-o-ministerio>. Acesso em: 24 out. 2016.

reúne todos os Procuradores de Justiça em atividade, sob a presidência do Procurador-Geral de Justiça, e é responsável pela aprovação da proposta orçamentária anual do Ministério Público, pela criação de cargos e de serviços auxiliares. O Colégio também é ouvido nas propostas de modificações da Lei Orgânica do MPSC. Decide, ainda, sobre as atribuições das Promotorias de Justiça, estabelece normas sobre a composição, a organização e o funcionamento das Procuradorias de Justiça.

Já o Conselho Superior do Ministério Público decide as promoções na carreira e as remoções dos Promotores de Justiça (mudança de Comarca ou de Promotoria). Também analisa os procedimentos finalizados pelos Promotores de Justiça para verificar se a decisão de arquivar, propor um acordo ou ajuizar ação foi a mais correta. O Conselho é formado por 13 integrantes: 11 Procuradores de Justiça eleitos pela Classe, o Procurador-Geral de Justiça e o Corregedor-Geral.

As Promotorias de Justiça são órgãos do Ministério Público que desempenham as funções institucionais junto às comarcas, nas esferas judicial e extrajudicial, além de serem o contato direto do MP com o cidadão. As Promotorias, exclusiva ou cumulativamente, têm atribuição nas diversas áreas de atuação do Ministério Público, atuando junto aos Juízes de Direito. Os Promotores podem trabalhar judicialmente ou extrajudicialmente. No primeiro caso, a atuação é nos fóruns, ajuizando ações e apresentando denúncias. No segundo caso, o Promotor pode fazer recomendações e propor acordos, como os termos de ajustamento de conduta (TACs).

Os Promotores devem realizar, ainda, reuniões com a comunidade, participar de audiências públicas, solicitar informações, coletar dados, investigar e ouvir testemunhas para apurar a ocorrência de irregularidades e crimes nas suas diversas áreas de atuação. O MP atua nas áreas do Direito Difuso, Coletivo, Individual e Homogêneo que, no Brasil, foram consolidadas pela Constituição Federal de 1988. São um conjunto de direitos oriundos de conquistas sociais e permitem a solução de conflitos coletivos de ordem econômica, social e/ou cultural.

São exemplos de áreas em que os Promotores e Procuradores de Justiça atuam: saúde, educação, infância e juventude, defesa do idoso, Direitos Humanos e Cidadania, combate ao racismo, meio ambiente, consumidor (quando se trata de um problema coletivo), patrimônio público, combate à sonegação fiscal, aplicação de recursos públicos em fundações e entidades do terceiro setor, questão agrária, habitação e urbanismo, combate ao crime organizado, controle externo das atividades policiais, abusos de poder, corrupção, e também nos tribunais

de júri, quando ocorrem crimes contra a vida, que é um direito irrenunciável, irrevogável e intransferível. Nesse último caso, o Promotor tem a obrigação de garantir um julgamento justo, analisar as provas e pedir a condenação ou absolvição do réu. O cidadão também tem o direito de pedir ao MP que faça uma investigação sobre suposta violação de algum direito. Mesmo que não seja atribuição do Ministério Público, esse deve ouvir a demanda do cidadão e encaminhá-la ao órgão competente.

Todos os anos, o MPSC divulga o relatório de atividades das Promotorias de Justiça. O documento é público e traz a movimentação de processos em todas as Promotorias do Estado. Esses documentos estão disponíveis à população no portal institucional da organização.

A Corregedoria-Geral do Ministério Público tem a função de analisar os excessos e desvios de membros da instituição, além de orientar, fiscalizar e acompanhar as atividades funcionais de Promotores e Procuradores de Justiça. Ela realiza periodicamente correições nas Promotorias de Justiça, com o objetivo de verificar o andamento dos trabalhos; pode instaurar processo administrativo disciplinar contra membros do Ministério Público, punindo aqueles que cometam faltas funcionais ou tenham conduta incompatível com o cargo. Qualquer cidadão também pode denunciar um excesso ou desvio de um membro do MP. Ele pode fazer isso pessoalmente na sede da Corregedoria, em Florianópolis, via carta ou pelo portal da instituição na internet.

A Coordenadoria de Recursos é um dos órgãos de execução do Ministério Público, podendo ajuizar recursos perante o Tribunal de Justiça e os Tribunais Superiores (STJ e STF). Sempre que necessário, pode também prestar apoio aos Promotores e Procuradores de Justiça na elaboração de recursos e manifestações de interesse institucional. A Coordenadoria de Recursos busca, ainda, identificar questões sobre as quais o Judiciário decide contrariamente às posições defendidas pelo Ministério Público, além de definir estratégias jurídicas para fazer prevalecer as teses da instituição.

A Secretaria-Geral do Ministério Público tem a responsabilidade de supervisão e direção dos órgãos de apoio técnico e administrativo. O cargo de Secretário-Geral é exercido por um Procurador de Justiça ou por um Promotor de Justiça. Cabe, ainda, ao Secretário-Geral, além do exercício de atribuições delegadas pelo Procurador-Geral de Justiça, elaborar a proposta orçamentária; autorizar adiantamentos de despesa; firmar contratos; gerenciar a execução orçamentária; e conduzir os processos disciplinares e sindicâncias de Servidores.

A maior parte das atividades técnicas e administrativas do MPSC está subordinada à Coordenadoria-Geral Administrativa. São setores responsáveis por todo o funcionamento

financeiro e administrativo do MPSC, como contabilidade, contratos, licitações, transporte, recursos humanos, logística, limpeza, infraestrutura e tecnologia.

Dentro da estrutura organizacional do MPSC, há ainda o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF), que tem como finalidade promover o aperfeiçoamento profissional e cultural de membros e servidores da instituição. Para isso realiza cursos, seminários, congressos, simpósios, pesquisas, estudos e publicações.

Por fim, a instituição possui, também, os Centros de Apoio Operacional, que mantêm os Promotores de Justiça atualizados com informações técnico-jurídicas. Os Centros de Apoio respondem a consultas das Promotorias, realizam pesquisas, estudos e relatórios, auxiliando em procedimentos de investigação, na preparação de ações e em estratégias de atuação. Propõem a celebração de convênios pela Instituição, a realização de cursos, palestras, seminários e outros eventos. Além disso, são os Centros de Apoio que devem organizar e manter as campanhas e programas do Ministério Público, envolvendo outras instituições e a população.

Há, ainda, outros órgãos internos no MPSC que garantem o funcionamento da instituição. Dentre esses órgãos, para fins desta pesquisa, destacam-se a Ouvidoria e o Setor de Atendimento ao Cidadão. Ambos são responsáveis pelo diálogo com a população. A Ouvidoria recebe, examina e dá encaminhamento a reclamações, elogios e sugestões acerca das atividades desenvolvidas pelos Membros e Servidores do Ministério Público. Já o Setor de Atendimento ao Cidadão (SEAC) é responsável pela gestão e pelo monitoramento dos Requerimentos de Acesso a Informações, dirigidos ao Ministério Público de Santa Catarina. Tem como objetivo viabilizar o acesso da sociedade às informações armazenadas no âmbito do Ministério Público de Santa Catarina, em cumprimento ao disposto na Constituição da República, na Lei Federal n. 12.527/2011 e na Resolução n. 89/2012 do Conselho Nacional do Ministério Público. O SEAC também desenvolve projeto de ampliação e melhoria desse atendimento, com a criação e estruturação de diferentes canais de comunicação entre o MP e o cidadão.

3.2.1 MPSC e a sociedade

Apesar da sua relevância no ordenamento jurídico do Estado brasileiro, o Ministério Público é pouco conhecido e compreendido pela população. Esse distanciamento entre a instituição e a cidadania ficou evidente com a pesquisa de opinião “Percepção da População Catarinense sobre o MPSC”, encomendada pelo Ministério Público de Santa Catarina em

2012. A pesquisa de opinião trouxe como principal resultado o fato de a população pouco conhecer o MPSC e sua atuação na sociedade (FOCO OPINIÃO E MERCADO, 2012).

Realizada em 76 municípios catarinenses, a pesquisa ouviu 2.800 pessoas com mais de 18 anos, diferentes graus de instrução, renda e ocupação. A técnica usada foi a de *survey*, e os dados foram coletados por meio de entrevistas, nas quais a população respondeu a questionários estruturados com perguntas objetivas e abertas. Uma das questões era sobre o nível de conhecimento do MPSC. A tabela 1 traz os resultados obtidos nesse questionário.

Tabela 1 - Nível de conhecimento do MPSC pelo cidadão catarinense

Opções	Ocorrência	Percentual
Conhece muito	103	3,68%
Conhece pouco	1433	51,18%
Apenas ouviu falar	1022	36,50%
Não ouviu falar	242	8,64%
Total	2800	100%

Fonte: FOCO OPINIÃO E MERCADO, 2012.

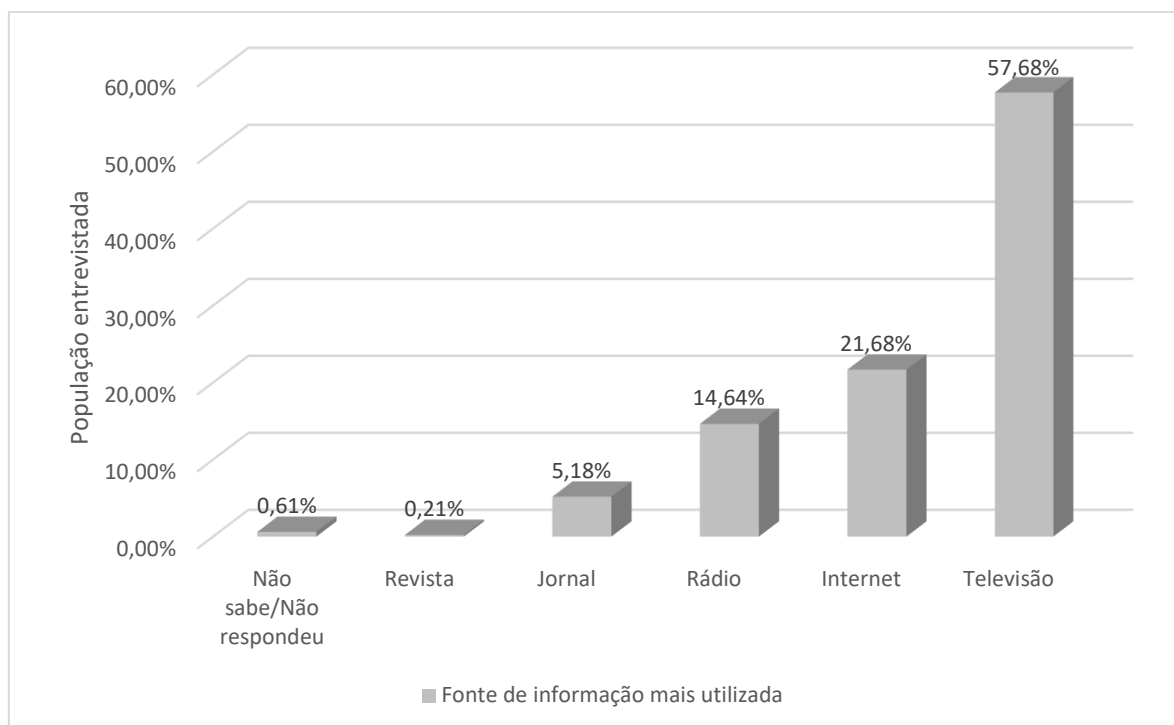
A pesquisa avançava, então, para as funções e a finalidade da instituição. Nesta pergunta, 41,18% dos entrevistados responderam que não conheciam as funções e finalidade do Ministério Público. A tabela 2 traz mais detalhes desse questionário. Outra pergunta feita ao entrevistado foi se ele conhecia alguma ação já realizada pelo Ministério Público, sendo que 87,07% responderam que não conheciam nenhuma.

Tabela 2 - Conhecimento da função e finalidade do MPSC

Opções	Ocorrência	Percentual
Conhece corretamente	618	22,07%
Conhece erroneamente	1029	36,75%
Não conhece	1153	41,18%
Total	2800	100%

Fonte: FOCO OPINIÃO E MERCADO, 2012.

Entre os objetivos específicos da pesquisa estava também identificar as fontes de informação da população catarinense e seus hábitos relacionados ao uso da internet. O resultado mostrou que, em 2012, a maioria dizia se informar pela televisão, seguida da internet, rádio, jornal e revista. O gráfico 1 mostra o resultado desse levantamento.

Gráfico 1 - Fonte de informação mais usada pela população catarinense em 2012

Fonte: FOCO OPINIÃO E MERCADO, 2012.

Quando questionada sobre o acesso à internet, a maioria respondeu que tinha acesso (54,82%). Ao analisar esse dado estratificado por idade, percebe-se que, à época, o acesso era maior entre os jovens, conforme mostra a tabela 3.

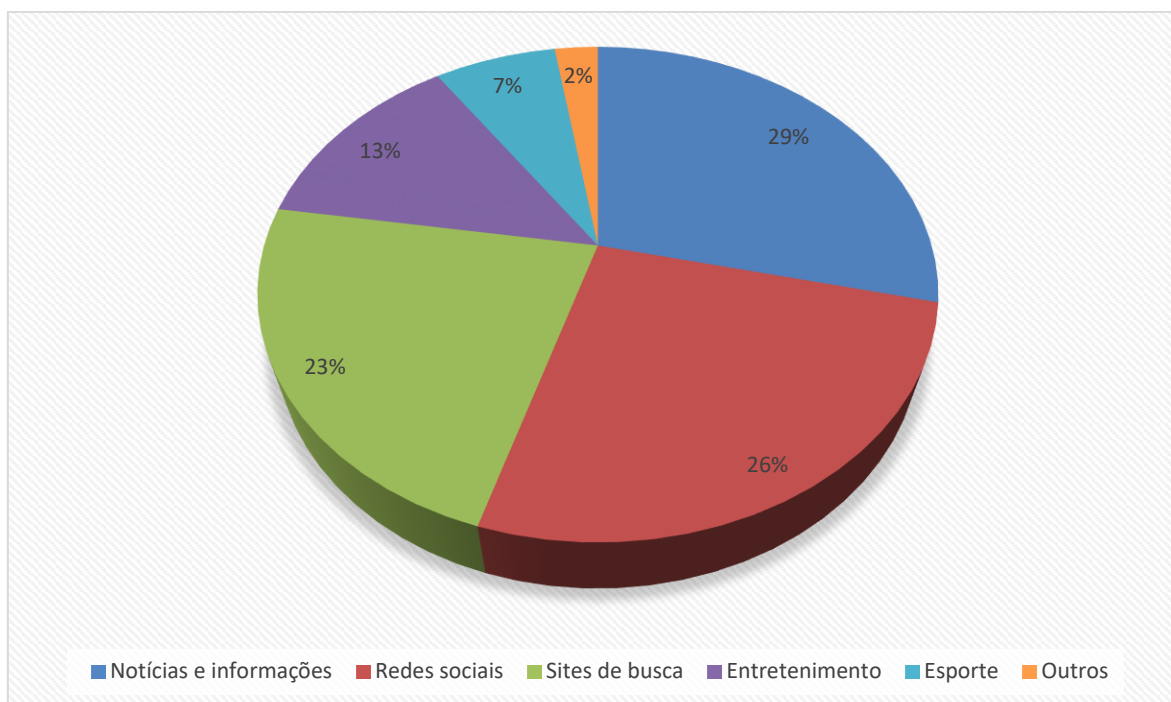
Tabela 3 - Acesso à internet – estratificação por faixa etária

Opções	Faixa etária				
	18 a 24 anos	25 a 34 anos	35 a 44 anos	45 a 59 anos	Acima de 60 anos
Sim	85,02%	68,74%	53,29%	35,09%	16,67%
Não	14,98%	31,26%	46,71%	64,91%	83,33%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: FOCO OPINIÃO E MERCADO, 2012.

O local de acesso predominante era a casa (71,27%), seguido do ambiente de trabalho (15,75%). Com relação ao conteúdo, a maioria dos entrevistados disse procurar por notícias e informações na internet, seguido de redes sociais. O gráfico 2 traz a relação dos conteúdos acessados pela população em 2012.

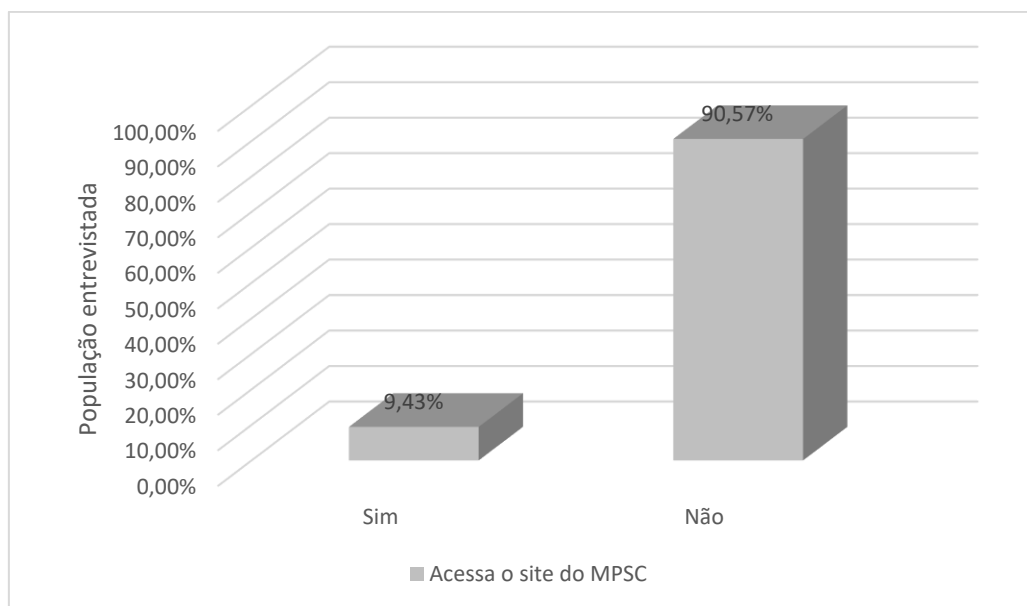
Gráfico 2 - O que a população catarinense buscava na internet em 2012



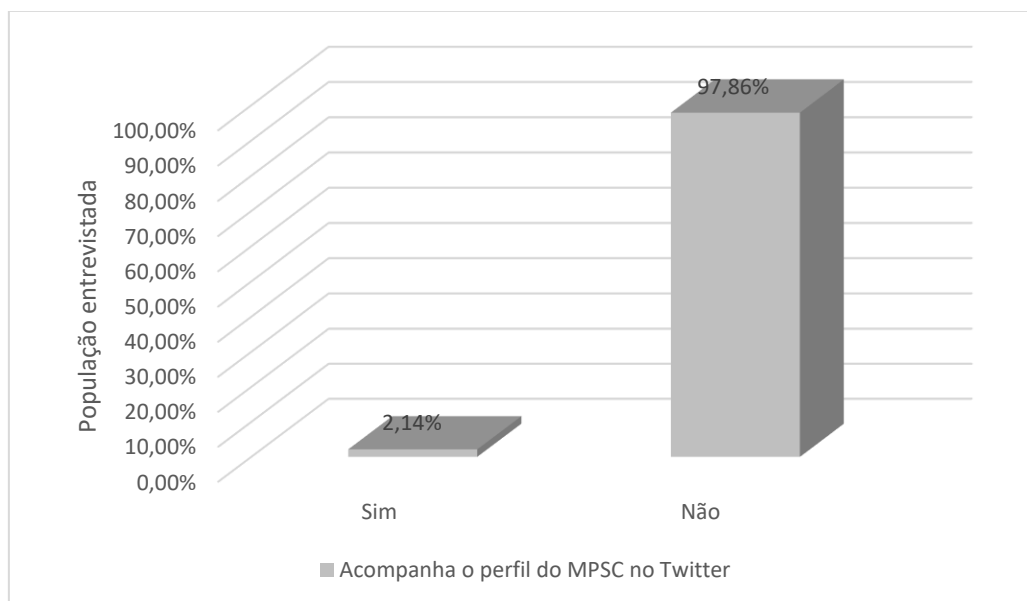
Fonte: FOCO OPINIÃO E MERCADO, 2012.

À época da realização da pesquisa, a maioria dos catarinenses tinha perfil nas redes sociais (79,09%), sendo que a rede mais acessada em 2012 era o Orkut (64,33%), seguido do Facebook (59,88%) e do Twitter (23,89%).

A pesquisa analisou também o uso do *site* institucional do Ministério Público e do perfil no Twitter, que já existia em 2012. O resultado não foi animador. Entre os entrevistados, 90,57% nunca haviam acessado o portal e 97,86% não acompanhavam o MP no Twitter, conforme mostram os gráficos 3 e 4.

Gráfico 3 - Acesso ao site do MPSC em 2012

Fonte: FOCO OPINIÃO E MERCADO, 2012.

Gráfico 4 - Acompanha o MPSC no Twitter

Fonte: FOCO OPINIÃO E MERCADO, 2012.

A pesquisa de opinião “Percepção da População Catarinense sobre o MPSC” impactou tanto a administração do MPSC que o Planejamento Estratégico 2012-2022 da instituição tem como um dos pilares aproximar a instituição da sociedade. “O planejamento estratégico é o processo que analisa uma organização sob vários ângulos, definindo seus rumos por meio de um direcionamento que possa ser monitorado nas suas ações concretas” (PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MPSC 2012-2022, p. 7).

3.2.2 Planejamento Estratégico no MPSC

No MPSC, o Planejamento Estratégico 2012/2022 foi construído de forma participativa entre Procuradores de Justiça, Promotores de Justiça e Servidores da instituição. Depois de diversas reuniões internas, foram definidos 20 objetivos estratégicos para serem desenvolvidos e monitorados até 2022. O documento traz, em suas páginas iniciais, uma mensagem do Procurador-Geral de Justiça à época, Lio Marcos Marin, que mostra a preocupação com as mudanças sociais e a adaptação da organização:

Um novo Ministério Público catarinense está sendo construído, adequado ao século 21, com características diferenciadas e por vezes opostas à tradicional postura conservadora do modelo atual. Mas isso é imprescindível para o atendimento dos anseios da sociedade catarinense. Na nova era que estamos vivendo, existe um espaço para novos desafios institucionais, resultado das transformações culturais e tecnológicas que constroem novos panoramas para as organizações e para a sociedade. Já não nos é mais permitido permanecer agarrados às práticas conservadoras do passado. (PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MPSC 2012-2022, p. 5).

Como ferramenta de gestão, o planejamento estratégico foi introduzido nas organizações públicas na década de 60, caracterizado pelo monitoramento contínuo e revisão do desempenho das políticas públicas (BARRETT, 2004). O MPSC decidiu implantar o processo de planejamento estratégico no ano de 1999, que foi atualizado em 2004, sendo o mesmo instrumento utilizado novamente em 2011 e finalizado em 2012 para um horizonte de 10 anos⁵. O documento de 2012 foi construído obedecendo aos princípios da participação e do diálogo internos. O processo foi dividido em três etapas: preparação (seminários, debates e reuniões), aprendizagem (análise SWOT da organização) e Modelagem (definição de Visão, Missão e Valores; construção do mapa estratégico, definição de metas e construção do plano de ação).

Entre os 20 objetivos traçados pela instituição, destaca-se, neste estudo, o de número 10: aumentar a credibilidade. O documento descreve esse objetivo como a necessidade de consolidar a imagem e aumentar a credibilidade do Ministério Público por meio de atividades que incrementem a efetividade das ações e divulguem o trabalho da instituição, fomentando a disseminação e a compreensão de suas funções e ampliando o conhecimento por parte da sociedade. As iniciativas estratégicas listadas para atingir o objetivo foram três: i) Programa Melhoria de Atendimento ao Público; ii) Programa Comunicação com a Sociedade: melhorar a comunicação com a sociedade e garantir a transparência; e iii) Desenvolver e aplicar método

⁵ Documentos disponíveis em <https://www.mpsc.mp.br/o-ministerio-publico/planejamento-estrategico>. Acesso em: 05 jun. 2017.

para aferir grau de satisfação da sociedade (PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MPSC 2012-2022, p. 31).

Dentro da primeira iniciativa estratégica – Programa Melhoria de Atendimento ao Público –, a instituição programou um curso de capacitação dos funcionários que trabalham na recepção dos órgãos do MPSC. Ao planejar tal curso, foi feito um levantamento de como era realizado o atendimento ao público, presencialmente e virtualmente, e quais eram as principais demandas desse público. O resultado apontou várias falhas no atendimento ao cidadão. A recepção dos órgãos do MP era composta, em sua maioria, por servidores terceirizados, que não tinham pleno domínio das funções da instituição e nunca haviam sido treinados para atender às demandas mais recorrentes da população.

Além dos treinamentos que passaram a ser oferecidos aos funcionários, o MPSC criou, em 2014, o Setor de Atendimento ao Cidadão (SEAC). Além de responder às demandas da Lei de Acesso à Informação, o SEAC criou postos de atendimento presencial nas principais comarcas do Estado. O trabalho é feito por servidores concursados e capacitados para tal atividade. Atualmente, o cidadão que procura uma informação no MPSC, seja presencialmente, por telefone, pelo *site* da internet ou pelas redes sociais, é direcionado ao SEAC.

De acordo com a chefe do SEAC, o atendimento ao cidadão não é somente um atendimento sob demanda para atender à lei, que continua a ser feito. Passou-se a fazer um atendimento amplo, tentando abrir novos canais de comunicação com o cidadão, preparando a instituição e os servidores para atendê-lo da melhor forma possível, tanto em termos de infraestrutura (salas apropriadas, mais reservadas e confortáveis) como também com informações mais precisas sobre como a promotoria pode ajudar: se cabe mesmo ao MP – e, se não couber, a quem cabe – e fazer um encaminhamento qualificado (informação verbal).

A segunda iniciativa estratégica listada pelo Planejamento do MPSC – Programa Comunicação com a Sociedade: melhorar a comunicação com a sociedade e garantir a transparência – é de competência da Coordenadoria de Comunicação Social (COMSO), que contratou, em 2012, uma consultoria externa para analisar como a organização poderia implementar um projeto de comunicação em rede, aproximando-se do cidadão. A consultoria concluiu que era preciso uma postura mais estratégica, integrada e sistêmica na comunicação organizacional do MPSC. Não era apenas uma questão de criar produtos, mas seria necessário mexer em estruturas profundas da instituição, em processos e na hierarquia de decisão (informação verbal).

Esse processo de mudança começou a ser implementado em 2013, com a contratação de um novo funcionário (comissionado) para a área de comunicação e a estruturação do projeto “MPSC em Rede”. No decorrer do processo, ambos os setores – COMSO e SEAC – passaram a atuar de forma conjunta para estabelecer um diálogo entre o Ministério Público e a sociedade.

3.2.3 Comunicação institucional do MPSC

Responsável pela comunicação externa e interna do Ministério Público de Santa Catarina, a Coordenadoria de Comunicação Social (COMSO) é subordinada à Procuradoria-Geral de Justiça e é responsável pelo planejamento e desenvolvimento de projetos e ações de relacionamento da instituição com os seus diferentes públicos. Mas esse modelo de comunicação nem sempre foi assim. Após a Constituição de 1988, que conferiu ao MP o desenho institucional que tem hoje, o primeiro Procurador-Geral de Justiça eleito em Santa Catarina foi João Carlos Kurtz, responsável pelo primeiro ato formal de criação de uma área de comunicação do MPSC. O ato é de 1993 e cria o cargo comissionado de assessor de imprensa do Procurador-Geral de Justiça⁶.

No contexto de 1993, o assessor respondia diretamente ao Procurador-Geral, e suas atribuições foram descritas pelo Artigo 22 do ATO 099/1993:

Art. 22 – À Assessoria de Imprensa compete:

- I - Prestar assessoria ao Procurador-Geral de Justiça junto aos diversos órgãos de comunicação, promovendo e divulgando as atividades do Ministério Público;
- II - Elaborar estudos, programas e projetos de comunicação social dos órgãos do Ministério Público;
- III - Organizar e manter arquivo de notícias que digam respeito aos interesses do Ministério Público;
- IV - Promover, por determinação superior, entrevistas com o Procurador-Geral e com outras autoridades do Ministério Público;
- V - Desenvolver outras atividades que lhe forem conferidas pelo Procurador-Geral de Justiça.

O jornalista que assumiu o cargo à época dividia o expediente no MPSC com as funções de repórter político de um jornal estadual. Apesar do conflito de interesses, a prática era comum no início dos anos 1990 em Santa Catarina, e o MPSC entendia que essa relação poderia, inclusive, ser benéfica à instituição (PINTER, 2014). Um ano depois, a função passou a ser exercida por outro funcionário comissionado, dessa vez em tempo integral.

⁶ ATO n. 099/1993.

Mesmo assim, a comunicação do MPSC se limitava à assessoria de imprensa e não atuava de forma sistêmica. Em 1998, o setor começou a se estruturar com uma equipe de quatro pessoas e as primeiras ferramentas de TIC (computadores, impressora e um serviço de clipagem eletrônico). Em 1999, a instituição ganhou o primeiro *site* institucional na internet e um sistema de intranet. Ambos foram criados e eram mantidos pelos servidores da área de Tecnologia da Informação (TI), e não pela comunicação.

Em 2002, a assessoria de imprensa do MPSC passou a ser uma Coordenadoria de Comunicação Social (COMSO), ainda ligada à Procuradoria-Geral, mas com a ampliação de funções, mais estratégicas na organização. Nos anos seguintes, o setor se estruturou com a contratação de servidores comissionados, alocação de servidores concursados, compra de equipamentos e contratos com prestadores de serviço de TICs. A comunicação interna também é gerenciada pela COMSO, com projetos inovadores para a época, como a transmissão ao vivo, em circuito interno, das sessões do Colégio de Procuradores e do Conselho Superior do MPSC.

Por volta de 2007, com as novas tecnologias de comunicação disponíveis na internet, os próprios Promotores de Justiça passaram a criar *blogs* independentes para atender a uma demanda de comunicação mais direta com o cidadão. Em 2008, a COMSO criou um canal no Youtube para divulgar vídeos institucionais, com foco na educação para a cidadania e, em 2009, decidiu criar também um canal no Twitter para ampliar a distribuição de conteúdo institucional (PINTER, 2014).

Percebe-se que, entre os anos de 2000 e 2010, a instituição ampliou consideravelmente seus canais de distribuição de conteúdo. Além da tradicional assessoria de imprensa, que permanece até os dias atuais, a COMSO apostou no portal *on-line*, em redes sociais e canais de comunicação interna para divulgar as ações da organização. Em 2011, o Ato n. 734/2011 estabeleceu a Política de Comunicação Institucional Oficial do MPSC, regida pelos princípios que orientam a administração pública – legalidade, publicidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. O ato deixa claro o foco da comunicação e a ampla divulgação e transparência das ações da instituição.

Mas, como demonstrou a pesquisa de opinião “Percepção da População Catarinense sobre o MPSC”, de 2012, mesmo com toda essa divulgação, a instituição não era conhecida ou compreendida pelo cidadão. O desafio passou a ser atuar em um novo cenário comunicativo, no qual o papel da comunicação pública vai além da divulgação e

transparência. Era preciso uma comunicação pautada pelo diálogo entre instituição e cidadão, e as ferramentas de TIC são as mais indicadas nesse processo.

Uma consultoria externa foi contratada e apontou as falhas na comunicação da instituição: faltava um planejamento estruturado; os diversos canais de comunicação do MPSC operavam como ilhas independentes, sem articulação dos diversos conteúdos e públicos; a comunicação era uma via de mão única, ou seja, da instituição para a sociedade, não havia um diálogo (informação verbal). Essa estrutura de comunicação era, na verdade, um reflexo da própria organização, com seus setores operando isoladamente e os processos decisórios centralizados e hierarquizados.

3.2.4 Projeto MPSC em Rede

Após os relatórios da consultoria externa e um curso de Comunicação e *Marketing* Digital realizado com alguns servidores da instituição em 2012, a COMSO solicita a criação de um cargo comissionado para contratar um profissional capacitado a implementar um novo projeto de comunicação digital, que pudesse atender às novas demandas de uma sociedade em rede. Esse cargo é criado em 2013; e o profissional, contratado. Tem início, então, o desenho do projeto “MPSC em Rede”.

Por seis meses, a nova funcionária mergulhou na comunicação do Ministério Público. Passou pelos setores de produção de conteúdo, assessoria de imprensa e pôde entender como se dava, na prática, o dia a dia dos profissionais dentro da engrenagem da organização. O projeto foi para o papel após essa experiência, um *benchmarking* feito em outras organizações públicas e um levantamento bibliográfico sobre o tema. Ancorado na visão de futuro da organização e nos resultados da pesquisa sobre a percepção que o catarinense tinha do MPSC, o projeto “MPSC em Rede” estabeleceu uma série de ações de comunicação institucional de curto, médio e longo prazo.

O uso sistemático da internet deu cores mais vivas à percepção que já estava latente no setor público, de que os modelos, métodos, ferramentas e demais instrumentos comunicacionais com os quais as organizações públicas acostumaram-se a trabalhar perderam muito de sua efetividade, na medida em que a conversa em rede foi ganhando espaço na agenda dos cidadãos (MPSC EM REDE, 2013, p. 4).

Após a elaboração do projeto, houve um trabalho de convencimento dos líderes. Foram realizadas reuniões presenciais com a apresentação de um resumo executivo do projeto para os decisores. Nessas reuniões, eram destacadas as responsabilidades que cada setor (Comunicação, TI e administração superior) assumiria na implementação do projeto. O

projeto apresentava todas as vantagens da adoção de uma comunicação em rede, mas trazia também os potenciais riscos. Um trecho do projeto traz o seguinte alerta:

É natural que novos paradigmas – como a web 2.0 – tragam consigo um período de reflexão e avaliação de riscos. Contudo, é importante não deixar que os desafios culturais e de gestão envolvidos na implementação dessas ferramentas criem uma situação de inércia organizacional. Mais do que tudo, é preciso assumir alguns riscos e encará-los como um processo de grande aprendizado. (MPSC EM REDE, 2013, p. 7).

Os decisores à época se convenceram da necessidade de mudar a estratégia de comunicação da instituição. Isso fica claro nas palavras do então chefe de gabinete:

O projeto nasceu da necessidade de uma maior comunicação com a sociedade. E por que essa necessidade? O mundo jurídico, de uma maneira geral, é um mundo hermético e fechado. Um dos motivos para o mundo jurídico ser hermético é porque existe uma tecnicidade, toda profissão tem, é dominada por quem estuda direito. E essa técnica acaba levando também a um linguajar técnico. Aí, os conceitos doutrinários, dispositivos legais acabam levando a quem domina tal linguajar a se entender. Mas quem não faz parte do mundo jurídico não entende. Isso é normal em todas as profissões. Só que a sociedade quer saber, quer entender, quer ter informação porque as coisas do mundo jurídico afetam as pessoas. Então, a gente percebeu que as pessoas não entendiam o que o MP fazia em favor da sociedade (informação verbal).

A gestora do projeto também deixava claro aos decisores que a aparente facilidade e gratuidade das ferramentas digitais (*blogs* e redes sociais) podem induzir a erros de gestão. O fato de “ser fácil” criar uma página no Facebook ou um *blog* não significa que essa ação não demande planejamento estratégico, definição de governança dos conteúdos, políticas e metas. Em cinco minutos, é possível criar uma página em uma rede social, mas uma instituição deve ter claro que aquele canal é um meio de comunicação oficial. Portanto, é preciso saber como funciona a dinâmica comunicacional em cada canal, os públicos-alvo da instituição, as mensagens que devem ser divulgadas, a forma de relacionamento que será estabelecida e os responsáveis por esse gerenciamento.

Após o aval dos decisores, o projeto teve início em 2014. Várias ações foram iniciadas paralelamente, com a divisão das responsabilidades entre os envolvidos. O quadro 3 traz a relação das ações de curto, médio e longo prazo previstas pelo projeto.

Quadro 3 - Ações previstas pelo projeto “MPSC em Rede”

Ações de curto prazo	Ações de médio prazo	Ações de longo prazo
i) revisão dos processos internos da COMSO; ii) estabelecimento de uma política de uso de redes sociais pela instituição e a criação de um manual de boas práticas e condutas nas redes para membros e servidores; iii) definição dos objetivos da instituição em cada canal de comunicação (portal, facebook, twitter, youtube, blogs, slideshare); iv) padronização visual desses canais; v) especificação da linguagem e da linha editorial para cada canal; vi) criação de um termo de referência para o processo de licitação necessário para contratar o fornecedor que reformularia o portal e a intranet junto com os servidores da comunicação e da TI.	i) implementação do novo portal e da nova intranet; ii) implementação de um ecossistema digital e de redes sociais, com definição de governança, fluxos informacionais, processos e rotinas para o gerenciamento dos canais; iii) produção de conteúdo multimídia.	i) monitoramento e gerenciamento da <i>presença on-line</i> do MPSC; ii) a criação de relatórios analíticos de comunicação, com dados quantitativos e qualitativos sobre a atuação da instituição; iii) o uso dos relatórios analíticos para gerar inteligência estratégica na organização; iv) um plano de gerenciamento de crises <i>on-line</i> .

Fonte: PROJETO MPSC EM REDE, 2013.

Todas as ações de curto prazo foram implementadas dentro das adaptações necessárias que o contexto organizacional exigiu. Primeiramente, foi preciso criar um ambiente de debate interno na organização sobre o uso das redes sociais. Até então, canais de redes sociais eram bloqueados na instituição. Havia uma crença, por parte dos gestores, de que, se as redes fossem abertas, haveria um grande consumo de banda de internet e uma redução na produtividade, comprometendo o trabalho de todos. Nas chamadas “conversas de corredor”, que são as conversas informais entre funcionários, essa crença era ridicularizada, até porque a grande maioria dos servidores possuía um *smartphone* e os bloqueios nas máquinas da instituição não impediam o acesso às redes sociais.

Depois de muito debate e alguns testes com relação ao consumo de banda de internet, a solução encontrada foi a liberação do acesso aos canais oficiais do MPSC em período integral e a liberação do acesso a qualquer canal de rede social em horários predefinidos. Esses horários são: uma hora no início da manhã, uma hora entre meio-dia e 13h, e uma hora no fim da tarde. Uma campanha de *marketing* interno também foi promovida pela COMSO

para divulgar o guia de boas práticas para o uso das redes, promover o diálogo sobre o tema entre os servidores e envolvê-los na construção das redes sociais da organização. O projeto de redes sociais do MPSC previa que os servidores da organização atuassem como “tecelões dessa rede”, constituindo, assim, uma primeira etapa da rede entre os atores diretamente interessados.

Com relação aos processos e rotinas da COMSO, a equipe passa a testar novas formas mais integradas de trabalhar. Entre as novas práticas estão as reuniões periódicas de pauta envolvendo as diferentes áreas (redes sociais, produção de vídeo, produção de texto, assessoria de imprensa, *designers*, fotógrafos e cinegrafistas); *feedbacks* constantes, trocas de informações entre os setores, registro das atividades para facilitar o compartilhamento dos dados e até mesmo a revisão da disposição espacial dos funcionários no setor.

A definição dos objetivos da instituição em cada canal de comunicação e a padronização visual, outras ações de curto prazo, foram atendidas. Nas redes sociais, houve a criação e a divulgação das políticas de uso e de relacionamento em cada canal (Youtube, Facebook, Twitter, *blogs*). No portal, os objetivos da instituição não estão explícitos à população. No entanto, é possível identificá-los ao analisar o termo de referência para criação do portal e da intranet, o contrato firmado com o fornecedor, as etapas de planejamento e criação e, também, a partir do conteúdo disponibilizado.

O portal foi desenhado para ser o principal repositório de conteúdo do MPSC, com informações institucionais sobre a organização; divulgação de suas companhias, programas, ações e notícias; prestação de serviços, como a localização das Promotorias de Justiça, as ferramentas para o cidadão fazer uma denúncia, formulários e cadastros para instituições parceiras; bem como todas as demais informações previstas na Lei de Acesso à Informação. Além disso, o item (vi) – criar o termo de referência para a reformulação do portal e intranet – também foi cumprido, e o processo licitatório teve início ainda na primeira fase de implementação do projeto.

O edital de licitação para contratar a empresa que desenvolveria o portal foi lançado em 2014. A empresa vencedora foi a DNA Tecnologia Ltda., que trabalhou em parceria com a Coordenadoria de Comunicação Social (COMSO) e a Coordenadoria de Tecnologia da Informação (COTEC) na construção do *site*. O trabalho foi dividido em seis etapas, previstas no edital de licitação e também no contrato com o fornecedor:

1. Etapa de descobrimento: pesquisa secundária (*desk research*) e pesquisa primária (entrevistas/*focus groups*), com o objetivo de entender o MPSC, sua missão, visão e seus valores, por meio de conversas e entrevistas com duração de até 120 minutos cada, com cidadãos, servidores, membros e formadores de opinião internos, fazendo uma imersão na realidade e necessidade da instituição. Etapa de coleta mais aprofundada de *briefing* e geração de hipóteses para criação do novo portal.
2. Etapa de criação: produção da arquitetura de informação, *sitemap* e *guideline de user experience*, desenvolvimento de protótipo navegável em *wireframe* de todas as telas e concepção criativa do *site*, com *layout* gráfico.
3. Etapa de levantamento de requisitos técnicos mínimos para implementação: definição das condições e/ou capacidade tecnológica mínima que o portal deve possuir para alcançar o objetivo traçado na etapa de criação.
4. Etapa de planejamento da inserção de conteúdo: plano de inserção de conteúdo na ferramenta de sistema de gerenciamento de conteúdo, cronograma e recursos humanos responsáveis pela inserção do conteúdo.
5. Etapa de planejamento da governança do portal: definição da governança do portal para auxiliar no cumprimento dos objetivos e para sistematizar sua gestão. Ao fundamentar essa prática, espera-se que a atualização dos conteúdos e/ou a inserção de novos pontos e manutenções evolutivas não fiquem à margem daquilo que foi inicialmente proposto pelo projeto e, desse modo, os *sites* não percam sua coesão e padronização.
6. Etapa de capacitação: capacitar os servidores do MPSC, especialmente os da Coordenadoria de Comunicação Social e da Coordenadoria de Tecnologia da Informação, sobre os fluxos necessários para funcionamento do portal.

Entre as ações de médio prazo, parte das entregas foi realizada. O novo portal foi implementado; mas a intranet, não. O ecossistema digital e de redes sociais foi criado e implementado, mas a produção de conteúdo multimídia ainda é deficitária. O portal reformulado entrou no ar no dia 9 de abril de 2015, após as seis etapas previstas no edital.

Com relação à intranet, foram cumpridas as etapas de descobrimento, estudo dos fluxos de informação, desenho dos modelos de páginas e mapeamento dos requisitos técnicos, mas a implementação foi interrompida após a mudança de gestão. Em meio ao processo de implementação do “MPSC em Rede”, houve eleições para o cargo de Procurador-Geral de

Justiça, com troca de coordenadores, gerentes e gestores. A implementação da intranet não foi considerada prioridade pela nova gestão, que identificou demandas mais urgentes na área de comunicação.

Já a produção de conteúdo multimídia, como havia sido pensada no projeto “MPSC em Rede” – com pautas que explorassem os diferentes recursos (vídeo, áudio, texto e imagens) de forma integrada – ocorre de forma parcial. Nas publicações disponíveis no portal, é possível identificar conteúdos cruzados, com o uso de vídeos e imagens como suporte ao texto. Essa técnica reforça a mensagem principal de um texto, mas não favorece o aprofundamento de um tema. Em relação à última etapa do projeto, as ações ainda não foram implementadas.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo serão apresentados os pressupostos ontológicos, epistemológicos e paradigmáticos que balizam o estudo, bem como o método científico, a construção do quadro teórico, os modelos de coleta, análise e tratamento dos dados. Também será relatado o trajeto percorrido na identificação e validação das fontes documentais e das entrevistas utilizadas. Esse relato é fundamental para a justificativa das escolhas feitas durante a pesquisa e permite, ainda, a replicabilidade do estudo.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

O delineamento de uma pesquisa está amparado no pressuposto ontológico, no paradigma adotado e no pressuposto epistemológico. Burrell e Morgan (1979) explicam que todas as abordagens da ciência social estão assentadas numa filosofia da ciência e numa teoria de sociedade. Cada alternativa de pesquisa, de acordo com Morgan e Smircich (1980), caracteriza-se por concepções ontológicas (daquilo que existe) e da natureza humana, como também por uma postura epistemológica (como o conhecimento é apreendido).

O pressuposto ontológico subjacente à presente pesquisa é o de que a realidade social está amparada na linguagem enquanto mediadora das relações sociais. A postura paradigmática aceita se insere no quadro mais amplo de uma filosofia crítica, que tem um objeto emancipatório e está voltada para a recuperação do lugar central da racionalidade comunicativa. Já o pressuposto epistemológico situa-se na linha de pensamento interpretativista, no qual o homem constrói e mantém sua realidade social e organizacional segundo suas próprias vivências e perspectivas. Valoriza, portanto, a ótica humanística no contexto social, entendendo o mundo como resultante da consciência do indivíduo, não podendo estar dele desvinculado. Assim, nas pesquisas realizadas sob essa égide epistemológica, a subjetividade é integrante do conhecimento do pesquisador (FEITOSA; POPADIUK; DROUVOT, 2009).

A pesquisa é desenvolvida sob uma abordagem qualitativa (RICHARDSON, 1999) e explora o método estudo de caso. As técnicas de coleta de dados empregadas são análise documental, entrevistas semiestruturadas e observação participante (GONDIM et al., 2005; GRAHM, 2010; GRAY, 2012). São três os modelos de análise utilizados neste estudo. O modelo 1 tem como objetivo analisar o nível de participação cidadã nos canais de comunicação do MPSC e foi adaptado dos estudos de Luque (2012) e Arnstein (2002). O

modelo 2 tem como objetivo analisar o tipo de racionalidade predominante no projeto “MPSC em Rede” e foi adaptado de Serva (1997). O modelo 3 tem como objetivo analisar a mudança organizacional proposta pelo projeto “MPSC em Rede” e foi adaptado de Pettigrew (2012).

A abordagem qualitativa do problema justifica-se por ser a forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social. Richardson (1999) explica que a análise qualitativa é a melhor opção quando se propõe descrever a complexidade de um problema e analisar as interações dinâmicas entre os atores envolvidos.

O trabalho pode ser caracterizado como descritivo porque, de acordo com Gil (2009), o estudo de natureza descritiva apresenta certo recorte da realidade, com o interesse de descobrir e observar fenômenos, a fim de descrevê-los, classificá-los e interpretá-los, relacionando-os com suas variáveis. Há também uma dimensão avaliativa do estudo quando a pesquisa se propõe a analisar os resultados do projeto “MPSC em Rede” e relacioná-los com o fortalecimento dos espaços democráticos de participação cidadã.

4.2 CONSTRUÇÃO DO QUADRO TEÓRICO

Antes da realização deste estudo, a acadêmica participou diretamente do projeto “MPSC em Rede”. Em junho de 2014, a acadêmica foi contratada pelo Ministério Público de Santa Catarina (regime de cargo comissionado) para integrar a equipe de Comunicação Social e colaborar na implementação do projeto. Foi necessário, então, se inteirar da estrutura da organização, bem como do planejamento do “MPSC em Rede”, incluindo ainda a estratégia de institucionalização do projeto e as táticas utilizadas pelo setor de Comunicação Social para disseminar o conceito de comunicação digital e envolver o público interno. Em março de 2015, uma das entregas mais importantes do projeto foi concluída com a publicação do novo portal institucional do MPSC e a consolidação do trabalho nas redes sociais. Esses canais foram importantes, pois representam os principais meios de comunicação entre a instituição e o cidadão, foco do “MPSC em Rede”. Nessa entrega, também houve participação direta da acadêmica.

Após essa fase de publicação e consolidação dos meios de comunicação com o público externo, a acadêmica percebeu a necessidade de um estudo mais aprofundado dos resultados obtidos, bem como de uma base teórica para amparar o entendimento do fenômeno prático. Foi, então, que se iniciou a construção de um quadro teórico preliminar com uma revisão narrativa e, posteriormente, uma revisão sistemática.

4.2.1 Revisão bibliográfica narrativa

O primeiro contato com a base teórica se deu com uma revisão narrativa, caracterizada como um processo de descrição do estado da arte de um assunto específico, sob o ponto de vista teórico ou contextual. Esse tipo de revisão não fornece uma metodologia para a busca das referências, das fontes de informação utilizadas, nem dos critérios usados na avaliação e seleção dos trabalhos. Constituem, basicamente, a análise da literatura, a interpretação e análise crítica pessoal do pesquisador. As revisões narrativas possibilitam a aquisição e atualização de conhecimento sobre um determinado tema. No entanto, não possuem metodologia que viabilize a reprodução dos dados e nem trazem respostas quantitativas para determinados questionamentos (ROTHER, 2007).

No presente estudo, a revisão narrativa se deu com apoio da orientadora da pesquisa e ocorreu durante os anos de 2015 e 2016. Essa revisão levou à construção de uma base teórica das temáticas democracia, comunicação pública, tecnologias da informação e participação. Essa base, por sua vez, permitiu a análise do fenômeno pesquisado e a estruturação da revisão sistemática.

4.2.3 Revisão bibliográfica sistemática

A revisão sistemática, ao contrário das revisões narrativas, caracteriza-se como uma busca planejada que utiliza métodos explícitos e sistemáticos para identificar, selecionar e avaliar criticamente os estudos científicos sobre determinado tema. Para Botelho, Cunha e Macedo (2011), esse tipo de busca deve ser conduzido de acordo com uma metodologia clara e possível de ser reproduzida por outros pesquisadores.

A revisão sistemática realizada nesta pesquisa teve como foco a comunicação pública e suas correlações com TICs, participação cidadã, democracia e racionalidades instrumental e substantiva. Foram realizadas duas buscas em quatro bases de dados e também no Portal de Periódicos da Capes, entre os dias 06/02/2017 e 09/02/2017. A soma dos resultados obtidos nas duas buscas foi de 447 artigos. Após a leitura dos títulos e resumos, foram selecionados 70 artigos para leitura integral e, após essa leitura, 27 artigos foram utilizados como base para a presente pesquisa. O quadro 4 traz um resumo da revisão sistemática.

Quadro 4 - Revisão sistemática realizada para a pesquisa

Período da busca: entre os dias 06/02/2017 e 09/02/2017
--

Termos buscados	Bases pesquisadas
<i>("public communication") AND ("Information and Communication Technologies" OR "ICT") AND democra* OR ("public communication") AND ("Information and Communication Technologies" OR "ICT") AND ("citizen participation")</i>	Web of Science Scielo Ebsco Scopus Portal de Periódicos da Capes
<i>(communic* AND Technologies) OR (communic* AND ICT) AND ("communicative rationality" OR "instrumental rationality" OR "substantive rationality")</i>	Web of Science Scielo Ebsco Scopus Portal de Periódicos da Capes
Resultado 1: 447 artigos	
Primeiro filtro: leitura de títulos e resumos para identificar artigos com aderência ao tema de pesquisa	
Resultado 2: 70 artigos	
Segundo filtro: leitura integral dos 70 artigos	
Resultado 3: 27 artigos considerados para fundamentação teórica da pesquisa	

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

4.3 MÉTODO

O método de investigação utilizado nesta pesquisa é o estudo de caso, que enfatiza uma análise contextual detalhada de um número limitado de eventos ou condições e as relações entre eles (GRAHAM, 2010). O estudo de caso também é recomendado para gerar conhecimento sistemático de “como” e “por que” alguns fenômenos ocorrem e/ou “como” e “por que” há uma relação entre dois ou mais fenômenos (CSILLAG; MARTINS; MENDES, 2012). No caso desta pesquisa, o projeto “MPSC em Rede” é o caso a ser estudado.

Antes de entender o que é exatamente um estudo de caso, é importante deixar claro o que se entende por caso no contexto desta pesquisa. Um caso é algo a ser estudado, podendo ser individual ou coletivo. O primeiro tipo pode tratar de um grupo, indivíduo ou organização de determinado segmento, enquanto o segundo se refere a dois ou mais indivíduos, grupos ou organizações (GILHAM, 2000). Para compreender esses casos, estruturou-se o chamado “estudo de caso”.

Para Hancock e Algozzine (2006), o estudo de caso, apesar de também abordar o indivíduo ou um grupo, em geral, foca em um fenômeno, que pode ser um evento, situação, programa ou atividade. Além disso, os autores complementam que o fenômeno deve ser estudado em seu ambiente natural, e geralmente a pesquisa tem caráter mais exploratório do que comprovatório.

De forma resumida, pode-se dizer que o estudo de caso é um método no qual o pesquisador escolhe um objeto de estudo definido pelo interesse em casos individuais. Esse objeto de estudo deve ser bem limitado no tempo e espaço para que se possa fazer uma busca circunstanciada das informações. Esse objeto de estudo é investigado exaustivamente por meio de mais de um tipo de coleta de dados. A abordagem da pesquisa pode ter caráter qualitativo ou quantitativo, e os estudos de caso geralmente seguem uma lógica indutiva, na qual parte-se da observação de casos isolados, buscando compreender as dinâmicas desses e, se possível, explicar casos análogos aos observados.

É preciso considerar as possibilidades de construção teórica da abordagem associada à utilização de múltiplas fontes para descrever e compreender o caso e seu contexto, o que implica posicionamento em relação ao tipo de controle de variáveis, assim como escolha adequada de técnicas de coleta de dados - entrevistas, observação participante, análise documental etc. (GONDIM et al., 2005, p. 52).

Gondim et al. (2005) explicam que, ao optar pelo estudo de caso como método científico, o pesquisador deve se ater à demarcação conceitual do caso, que gira em torno de dois pontos: o primeiro diz respeito ao que é o caso. O que está em jogo é a tensão entre sua singularidade (especificidade e unicidade) e sua representatividade (o que há de comum com outros casos semelhantes). O segundo diz respeito aos motivos que tornam justificável um estudo de caso.

4.4 COLETA DE DADOS

São três as técnicas de coleta de dados empregadas nesta pesquisa: análise documental, entrevistas semiestruturadas e observação participante. A análise documental é um procedimento metodológico decisivo em ciências humanas e sociais. Dependendo do objeto de estudo e dos objetivos da pesquisa, é possível caracterizar a análise documental como principal caminho de concretização da investigação ou se constituir como instrumento metodológico complementar (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009). Na presente pesquisa, os documentos coletados serão:

1. Projeto MPSC em Rede;
2. Termo de Abertura de Projeto GEPROJ-2013-006;
3. Termo de Referência do Projeto MPSC em Rede;
4. Conteúdo no portal institucional;
5. Conteúdo nas redes sociais;

6. Dados estatísticos de audiência e *performance* das mídias digitais implementadas pelo “MPSC em Rede”;
7. Dados estatísticos de audiência do *website* do MPSC.

Já a entrevista será indispensável para entender a mudança organizacional necessária para a implantação do projeto “MPSC em Rede”. Nas entrevistas, será possível buscar a percepção dos servidores diretamente envolvidos no projeto, tanto na fase de criação e implementação quanto na etapa de consolidação. As entrevistas serão feitas presencialmente e de forma semiestruturada. De acordo com Gray (2012), esse formato de entrevista permite ao pesquisador seguir um roteiro, entretanto, pode variar de acordo com o indivíduo a ser investigado.

É importante ressaltar que, na etapa de coleta de dados, os cidadãos que dialogaram com a instituição pública ou que participaram de qualquer forma do debate público não serão identificados por questões éticas, já que, ao interagirem com o Ministério Público via redes sociais ou portal institucional, eles estavam exercendo seu direito à participação social e não estavam cientes da presente pesquisa acadêmica. Logo, mesmo sendo um debate aberto, público e cujo conteúdo está disponível na *web*, esta pesquisa não identificará nenhum cidadão que interagiu com a organização.

Os servidores públicos entrevistados também não serão identificados, mas seus cargos e funções, sim. O teor das entrevistas se restringirá às questões da implementação do projeto “MPSC em Rede” e abordará temas como: institucionalização da inovação, processos de mudança organizacional, facilidades e barreiras tecnológicas, rotinas de trabalho na Coordenadoria de Comunicação Social, fluxos de aprovação de conteúdo institucional e cumprimento de metas de produtividade na Coordenadoria de Comunicação Social. Ao todo, foram realizadas seis entrevistas com decisores e servidores diretamente envolvidos com o projeto “MPSC em Rede”, bem como com a coordenadora do Setor de Atendimento ao Cidadão (SEAC).

Na observação participante, realizada para este estudo, a pesquisadora atuou como jornalista na implementação do projeto “MPSC em Rede” entre junho de 2014 e outubro de 2015. Nesse período, as tarefas foram documentadas em relatórios semanais de trabalho. Esse material é usado aqui como um tipo de diário de pesquisa. De acordo com Gray (2012), na técnica de observação participante, o pesquisador se torna um membro do grupo pesquisado e vivencia a situação, o que propicia melhor entendimento do caso.

4.5 ANÁLISE DE DADOS

Os dados coletados foram submetidos a uma análise de conteúdo que conduz a descrições sistemáticas, que podem ser qualitativas ou quantitativas, ajudando a reinterpretar os textos e a atingir uma compreensão de seus significados, sempre procurando alcançar patamares superiores de uma leitura comum (BARDIN, 2004).

[...] a análise de conteúdo é considerada como técnica de análise qualitativa muito pertinente aos estudos organizacionais, possibilitando a ampliação da qualidade da pesquisa no campo da administração em suas diferentes áreas. (MOZZATO; GRZBOVSKI, 2011, p. 744).

A análise de conteúdo desenvolveu-se, como técnica, nos EUA, no início do século XX. Na época, o rigor científico invocado era a medida, e o material analisado era o jornalístico. Passou-se a medir tudo no jornalismo como forma de analisá-lo: tamanho dos textos, tamanho dos títulos, número de vezes em que um tema aparecia, entre outras categorias de conteúdo. Nessa época, a preocupação dos cientistas era descrever os fenômenos, distanciando-se deles, uma forte influência do behaviorismo (BARDIN, 2004).

A partir de 1950, o método de análise de conteúdo sofreu algumas mudanças. Passou-se a aceitar a combinação da análise clínica e análise estatística. Isso significa que a análise de conteúdo passou a ser não somente descritiva, mas também inferencial. Essa inferência tem base na frequência e na combinação de indicadores, que podem levar às causas ou aos efeitos das comunicações.

Segundo Bardin (2004), a análise tem início com a definição de dois critérios de classificação: (i) quanto ao número de pessoas (uma única pessoa, um diálogo, a comunicação interna em uma organização ou grupo ou uma comunicação de massa); e (ii) a natureza do código e do suporte da mensagem (escrito, oral, visual, icônico, gestual, etc.). A análise sempre começa com a definição dessas duas dimensões e, a partir de então, poderá ter como foco o significado ou o significante da mensagem.

Após a descrição e categorização dos conteúdos, é possível fazer inferências sobre a comunicação. De acordo com Bardin (2004), a intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou recepção). Essa inferência recorre a indicadores. Richardson (1999) defende, ainda, que a primeira etapa de descrição e categorização revela o conteúdo manifesto da mensagem. Já a inferência de conhecimentos relativos à mensagem diz respeito ao conteúdo latente da mensagem.

Com relação ao procedimento da análise de conteúdo, Bardin (2004) destaca três etapas: (i) a pré-análise; (ii) a exploração do material; e (iii) o tratamento dos resultados. A pré-análise consiste na organização dos documentos, sendo uma etapa bem flexível, permitindo a eliminação, substituição e introdução de novos elementos que contribuam para uma melhor explicação do fenômeno estudado. Nesta etapa, Bardin (2004) sugere três missões: (i) a escolha dos documentos que serão analisados; (ii) a formulação de objetivos e hipóteses; e (iii) a elaboração de indicadores que possam fundamentar a interpretação final. Salienta ainda que cada uma dessas missões pode depender uma da outra, sem uma ordem precisa delas.

A fase de exploração do material consiste na codificação, categorização e quantificação das informações extraídas dos documentos. A codificação é o processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes do conteúdo (BARDIN, 2004). Já a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos.

As categorias são rubricas ou classes, que reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos. (BARDIN, 2004, p. 111).

Classificar elementos em categorias impõe a investigação do que cada uma delas tem em comum. O que vai permitir o seu agrupamento é a parte comum existente entre elas.

4.6 MODELO DE ANÁLISE

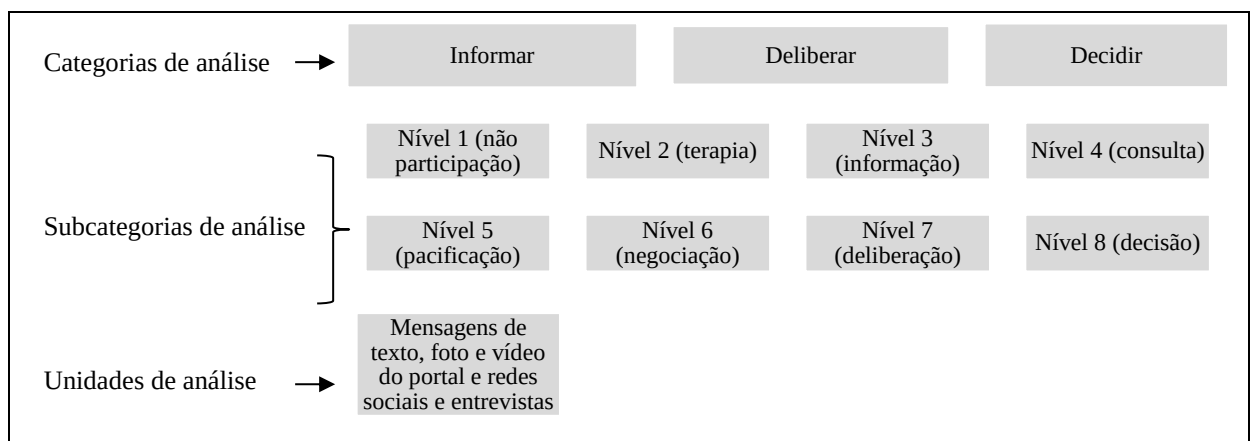
Para atender aos objetivos geral e específicos desta pesquisa e investigar exaustivamente o objeto de estudo, conforme prevê o método estudo de caso, foram aplicados três modelos de análise de conteúdo (BARDIN, 2004). O modelo 1 analisa o nível de participação cidadã nos canais de comunicação do MPSC e foi adaptado dos estudos de Luque (2012) e Arnstein (2002). O modelo 2 analisa o tipo de racionalidade predominante no projeto *MPSC em Rede* e foi adaptado de Serva (1997). O modelo 3 analisa a mudança organizacional proposta pelo projeto “MPSC em Rede” e foi adaptado de Pettigrew (2012).

4.6.1 Modelo de análise 1

O objetivo geral do nosso estudo é analisar as influências do projeto “MPSC em Rede” na aproximação da instituição com o cidadão e como essa aproximação contribui para a democracia. Para alcançar esse objetivo, vamos avaliar o uso estratégico das TICs pela instituição e o nível de participação cidadã em quatro canais de comunicação *on-line* do Ministério Público de Santa Catarina: portal *on-line*, Twitter, Facebook e Youtube. Essa avaliação será feita a partir do conteúdo publicado nos canais e das entrevistas com os responsáveis pelo projeto.

O modelo de análise 1 faz o cruzamento entre a proposta das dimensões do uso de TICs em organizações públicas (LUQUE, 2012) e os níveis de participação (ARNSTEIN, 2002) e será aplicado aos quatro canais digitais, respeitando as especificidades de cada um. Nesse modelo, temos as categorias e subcategorias de análise, bem como as unidades de análise (BARDIN, 2004). As categorias de análise são três e dizem respeito ao uso estratégico dos canais digitais pelo MPSC (LUQUE, 2012). As subcategorias de análise são oito e dizem respeito aos níveis de participação cidadã (ARNSTEIN, 2002). Já as unidades de análise são as mensagens analisadas em cada um dos quatro canais digitais. A definição dessas unidades segue regra específica, conforme descrito nas próximas seções desta dissertação. A figura 1 resume o esquema de categorias, subcategorias e unidades de análise do modelo 1.

Figura 1 - Esquema de análise de conteúdo para o modelo 1



Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

4.6.2 Modelo de análise 1 aplicado ao portal do MPSC

A análise de conteúdo do portal⁷ será feita por meio de duas ferramentas metodológicas: (i) entrevistas semiestruturadas com os responsáveis pelo planejamento, implementação e manutenção do portal; e (ii) navegação orientada no *site*. Nas entrevistas, foram ouvidas cinco pessoas: a gestora do portal; dois decisores (um que atuou na implementação e o atual chefe da organização); a servidora da área de tecnologia da informação, responsável pela implementação e manutenção do *site*; e uma das jornalistas que atua na manutenção do conteúdo. As entrevistas serviram para descrever todo o processo de implementação, bem como as atuais rotinas de trabalho e os desafios estratégicos de comunicação no portal.

Já a navegação orientada no *site* é uma análise documental guiada nas páginas e nos *links* expostos no portal, categorizando dispositivos e conteúdo de acordo com as seguintes dimensões: (i) informar; (ii) deliberar; e (iii) decidir (LUQUE, 2012) – e seus respectivos níveis de participação (ARNSTEIN, 2002). A navegação orientada nada mais é do que um conjunto de regras que define quais objetos⁸ serão acessados no *site*, como serão acessados e como serão qualificados (SILVA, 2009). Essas regras garantem uniformidade na investigação do *site* e a possibilidade da replicabilidade de estudos posteriores.

Para a presente pesquisa, a navegação orientada terá dois eixos: quantitativo (quais objetos serão buscados) e qualitativos (quais serão as regras de qualificação desses objetos). No eixo quantitativo, serão analisados todos os objetos dispostos na primeira e segunda camadas de informação do portal. A primeira camada de informação em um portal é a *home* ou capa do portal. No caso do portal do MPSC, são os objetos que aparecem destacados nesta página: <http://www.mpsc.mp.br/>. A segunda camada de informações no portal são os *links* internos acessados diretamente da primeira camada. Isso significa que serão avaliados todos os objetos disponíveis na *home* juntamente com as páginas acessadas por *links* diretamente na *home* (segunda camada). A partir da terceira camada, os objetos não serão considerados nesta análise porque o estudo prévio do material mostra que a primeira e segunda camadas de informação do portal são as mais relevantes no relacionamento com o cidadão. A partir da

⁷ <http://www.mpsc.mp.br/>

⁸ Para fins desta pesquisa, objeto é qualquer conteúdo publicado e disponível no portal: textos, fotos, vídeos, áudios, ferramentas de *e-mail*, formulários, busca, *links*, etc.

terceira camada, temos um vasto repositório de documentos, em sua maioria no atendimento à Lei de Acesso à Informação⁹.

Serão desconsiderados, também, os *links* replicantes. Nos *websites*, é comum alguns objetos se repetirem. Tratam-se de *links*, *menus*, ferramentas de busca, *banners* ou áreas inteiras que se replicam em diversas páginas e que levam para um mesmo lugar ou exercem o mesmo objetivo. Esses objetos são chamados de *links* replicantes. Em nossa análise, os objetos da primeira e segunda camadas foram analisados uma única vez, desconsiderando os *links* replicantes.

O eixo qualitativo de análise diz respeito às dimensões (i) informar, (ii) deliberar, e (iii) decidir, adaptadas do modelo de Luque (2012), e a relação com os níveis de participação identificados por Arnstein (2002). O quadro 5 traz um plano geral das regras e orientações sobre como cada objeto será tipificado segundo as dimensões e os níveis. É um resumo do modelo de análise 1 aplicado ao portal e servirá como guia para categorizar os objetos durante a navegação orientada.

⁹ Lei nº 12.527. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 28 jun. 2017.

Quadro 5 - Plano geral de qualificação dos objetos do portal MPSC e exemplos de análise

Dimensões	Objetos analisados (exemplo)	Nível de participação
Informar Serão qualificados como dimensão informativa todos os objetos que têm como finalidade fornecer informações ao cidadão.	Notícia 1 destacada na <i>home</i> no dia 18/06/2017 Título: <i>MPSC empossa 23 novos Promotores de Justiça</i> Link: https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-empossa-23-novos-promotores-de-justica- Conteúdo: informações institucionais sobre posse de novos promotores de justiça, sobre a carreira de um promotor e sobre a atuação das promotorias	3 – a instituição está fornecendo uma informação.
Deliberar Serão qualificados como dimensão deliberativa os objetos que permitam o <i>feedback</i> do cidadão, que incentivem o debate, o diálogo e a participação, além da troca de ideias.	Item de <i>menu</i> Atendimento acessado em 18/06/2017 Link: https://www.mpsc.mp.br/home/atendimento-ao-cidadao Conteúdo: a área de atendimento é voltada ao cidadão e traz todas as formas de entrar em contato com a instituição, de fazer uma denúncia ou de buscar mais informações sobre como fazer a denúncia.	4 – a instituição oferece canais de <i>feedback</i>, e o cidadão pode sugerir temas para serem investigados pelo MPSC. O MPSC deve dar uma justificativa ao cidadão sobre o andamento ou não da denúncia.
Decidir Serão qualificados como dimensão decisória os objetos que mostrem que o cidadão participou efetivamente da decisão junto com a organização. São exemplos de ferramentas de TIC nesta dimensão as votações <i>on-line</i>, petições <i>on-line</i>, referendos, etc.	Nenhum objeto identificado	Níveis 7 e 8

Fonte: Elaborado pela autora, 2017, com base em LUQUE (2012); ARNSTEIN (2002).

4.6.3 Modelo de análise 1 aplicado ao Twitter

As ferramentas metodológicas para analisar o canal do Twitter¹⁰ foram: (i) entrevistas semiestruturadas com os responsáveis pela criação e manutenção do canal e com o responsável pelo relacionamento nesta rede social; e (ii) análise de uma amostra não probabilística dos objetos publicados (mensagens e comentários). Foram três as entrevistas realizadas para essa análise: com a jornalista responsável pela criação e manutenção do canal,

¹⁰ <https://twitter.com/mpscnoticias>

com a gestora do projeto “MPSC em Rede” e com a servidora responsável pelo relacionamento e atendimento ao cidadão no Twitter.

Para definir a amostra do conteúdo analisado no Twitter (eixo quantitativo da navegação na rede social), foram utilizados os seguintes critérios: (i) delimitação do espaço temporal: abril de 2015 a junho de 2017, em um total de 27 meses; e (ii) seleção sistemática dos objetos no período de 27 meses de forma que ao menos uma amostra semanal componha a amostragem. O prazo de abril de 2015 a junho de 2017 está dentro do escopo geral da pesquisa porque abrange as entregas do projeto “MPSC em Rede” até o encerramento deste estudo. A seleção sistemática dos objetos (tuítes) foi feita da seguinte forma: tomado o último objeto publicado no dia da coleta de dados e, a partir desse objeto, os elementos anteriores de três em três (exemplo: caso o último objeto publicado seja um tuíte na segunda-feira, o próximo a ser analisado é a publicação de três dias antes, ou seja, sexta-feira. E assim sucessivamente, até o início de abril de 2015).

Para a análise da amostra do Twitter – eixo qualitativo da navegação na rede social – seguiu-se o mesmo procedimento do portal, com a qualificação dos objetos segundo as dimensões (i) informar, (ii) deliberar, e (iii) decidir, adaptadas do modelo de Luque (2012), e os níveis de participação identificados por Arnstein (2002). Aqui, além do conteúdo da publicação, será avaliado também o relacionamento estabelecido com o cidadão – retuítes, curtidas e comentários¹¹. Na tipificação da dimensão, será considerado o conteúdo da publicação, ou seja, o uso que o MPSC fez dessa TIC no sentido de estabelecer uma comunicação com o cidadão. Caso o tuíte tenha caráter informativo, será classificado como dimensão informativa. Caso tenha caráter deliberativo, assim será tipificado. E, caso apresente ferramentas de decisão *on-line*, conforme definidas por Luque (2012), será categorizado como decisório.

Na tipificação do nível de participação, serão considerados, além do conteúdo, o relacionamento (retuítes, curtidas e comentários). Para fins desta pesquisa, sempre que um cidadão comentar em um tuíte, essa interação será considerada de nível 4 ou mais porque se estabeleceu um diálogo, acima do nível 3, de informação. Os demais relacionamentos (retuíte e curtidas) expressam apenas um sentimento do cidadão em relação à informação, mas não indicam a construção de um diálogo.

¹¹ Na rede social Twitter, o cidadão tem o poder de retuitar, curtir e/ou comentar uma publicação. Retuitar significa que ele compartilhou o conteúdo com sua própria rede; curtir significa que ele concorda ou que gostou da publicação; e os comentários são espaços para que ele exponha suas ideias/opiniões sobre a publicação. Esses comentários podem ser públicos ou privados.

O quadro 6 traz um plano geral das regras e orientações sobre como cada objeto será tipificado segundo as dimensões e os níveis de participação. Esse quadro servirá como guia para categorizar os objetos coletados no Twitter.

Quadro 6 - Plano geral de qualificação dos objetos do Twitter e exemplos de análise

Dimensões	Objetos analisados (exemplo)	Nível de participação
Informar Serão qualificados como dimensão informativa todos os objetos que têm como finalidade fornecer informações ao cidadão.	Tuíte de 12 de maio de 2016 Conteúdo: #Descanso deve implementar instituição acolhedora para crianças e adolescentes http://ow.ly/fQ7A30097ks Link: https://twitter.com/mpscnoticias/status/730844470640562176 Relacionamento: 1 retuíte e duas curtidas	3 – a instituição está fornecendo uma informação, e o cidadão apenas reagiu, retuitando e curtindo, mas a comunicação ainda é unidirecional. No entanto, neste caso, se o cidadão tivesse feito um comentário, o nível de participação seria 4.
Deliberar Serão qualificados como dimensão deliberativa os objetos que permitam o <i>feedback</i> do cidadão, que incentivem o debate, o diálogo e a participação, além da troca de ideias.	Tuíte de 17 de maio de 2015 Conteúdo: Todo dia é dia de lutar contra a homofobia. Denuncie: homofobia é crime. #DiaInternacionaldeCombateàHomofobia Link: https://twitter.com/mpscnoticias/status/599984022358491137 Relacionamento: 4 retuítes e 7 curtidas	4 – a instituição oferece um canal para o cidadão fazer a denúncia. Apesar de o cidadão não ter comentado, ele é convidado a denunciar. Um nível de participação acima da informação.
Decidir Serão qualificados como dimensão decisória os objetos que mostrem que o cidadão participou efetivamente da decisão junto com a organização. São exemplos de ferramentas de TIC nesta dimensão as votações <i>on-line</i> , petições <i>on-line</i> , referendos, etc.	Nenhum objeto identificado	Níveis 7 e 8.

Fonte: Elaborado pela autora, 2017, com base em LUQUE (2012); ARNSTEIN (2002).

4.6.4 Modelo de análise 1 aplicado ao Facebook

A página do MPSC no Facebook será analisada por meio de dois procedimentos metodológicos: (i) entrevista semiestruturada com a gestora da *fanpage* e com a servidora responsável pelo relacionamento com o cidadão; e (ii) análise de uma amostra não probabilística do conteúdo publicado e das “conversas *on-line*”. A amostra do conteúdo

analisado no Facebook – eixo quantitativo da navegação na rede social – seguiu os seguintes critérios: (i) delimitação do espaço temporal: abril de 2015 a junho de 2017, total de 27 meses; e (ii) seleção sistemática de *posts* durante os 27 meses analisados e de oito trocas de mensagens privadas entre a instituição e o cidadão. O prazo de abril de 2015 a junho de 2017 está dentro do escopo geral da pesquisa porque abrange as entregas do projeto “MPSC em Rede” até o encerramento deste estudo.

Os *posts* são as publicações feitas pelo MPSC que resultam em interações com o cidadão. Essas interações podem ocorrer por meio de curtidas, compartilhamentos ou comentários¹². Na análise, além do conteúdo do *post*, serão consideradas também as interações com o cidadão. Com relação aos comentários privados, foram selecionados oito *posts* para avaliação, que representam os assuntos mais recorrentes na rede segundo a servidora responsável pelo relacionamento com o cidadão no Facebook. Já a seleção sistemática dos *posts* no período de 27 meses foi feita da seguinte forma: foi tomado o último *post* publicado no dia da coleta de dados e, a partir deste, os anteriores de três em três (exemplo: caso o último *post* publicado seja na segunda-feira, o próximo a ser analisado é a publicação de três dias antes, ou seja, sexta-feira. E assim sucessivamente, até o início de abril de 2015).

O eixo qualitativo de navegação na rede social segue o mesmo padrão do portal e do Twitter, com a qualificação dos objetos segundo as dimensões (i) informar, (ii) deliberar e (iii) decidir, adaptadas do modelo de Luque (2012), e os níveis de participação identificados por Arnstein (2002). Assim como no Twitter, a tipificação da dimensão considera o conteúdo da publicação, ou seja, o uso que o MPSC fez dessa TIC no sentido de estabelecer uma comunicação com o cidadão. Na tipificação do nível de participação, serão considerados, além do conteúdo, o relacionamento (compartilhamentos, curtidas e comentários). Para fins desta pesquisa, sempre que um cidadão comentar em um *post*, essa interação será considerada de nível 4 ou mais porque se estabeleceu um diálogo, acima do nível 3, de informação. Os demais relacionamentos (compartilhamento e curtidas) expressam apenas um sentimento do cidadão em relação à informação, mas não indicam a construção de um diálogo. O quadro 7 traz o resumo de como será feita a categorização e análise do conteúdo do Facebook.

¹² Assim como na rede social Twitter, no Facebook, o cidadão tem o poder de compartilhar, curtir e/ou comentar uma publicação. Compartilhar significa que ele compartilhou o conteúdo com sua própria rede; curtir significa que ele concorda ou que gostou da publicação; e os comentários são espaços para que ele exponha suas ideias/opiniões sobre a publicação. Esses comentários podem ser públicos ou privados.

Quadro 7 - Plano geral de qualificação dos objetos do Facebook e exemplos de análise

Dimensões	Objetos analisados (exemplo)	Nível de participação
Informar Serão qualificados como dimensão informativa todos os objetos que têm como finalidade fornecer informações ao cidadão. Exemplo: <i>post</i> sobre uma ação promovida pelo MPSC, sem nenhum comentário.	<i>Post</i> de 11 de junho de 2017 Conteúdo: Durante o inverno, o mosquito da dengue fica em estado de dormência, mas isso não significa que os cuidados devem ser deixados de lado. Os ovos do <i>Aedes aegypti</i> podem permanecer viáveis por até um ano, o que possibilita uma epidemia durante o verão. Saiba mais: http://ow.ly/BuYH30c7Ooe Link: https://www.facebook.com/ministeriopublicosc/posts/2045055155771719:0 Relacionamento: 14 curtidas	3 – a instituição forneceu uma informação ao cidadão, mas não houve deliberação ou decisão.
Deliberar Serão qualificados como dimensão deliberativa os objetos que permitam o <i>feedback</i> do cidadão, que incentivem o debate, o diálogo e a participação, além da troca de ideias. Exemplo: <i>post</i> sobre uma ação promovida pelo MPSC no qual o cidadão comentou.	<i>Post</i> de 10 de junho de 2017 Conteúdo: Está acabando! Hoje é o último dia para se inscrever no curso a distância sobre acessibilidade em vias públicas e edificações. As aulas acontecerão do dia 19 de junho a 28 de julho e serão gratuitas. Saiba mais: http://ow.ly/ta9S30bW3bg. Já se inscreveu? Marque seus amigos e colegas! Link: https://www.facebook.com/ministeriopublicosc/posts/2045053752438526:0 Relacionamento: 7 curtidas, 2 compartilhamentos e 5 comentários	6 – neste exemplo, o nível de participação é 6 porque o cidadão apresentou um problema no comentário e a instituição ofereceu um canal para que esse problema fosse oficializado e investigado pelo MPSC. É um nível de participação no qual o cidadão tem algum poder sobre a atuação da organização.
Decidir Serão qualificados como dimensão decisória os objetos que mostrem que o cidadão participou efetivamente da decisão junto com a organização. São exemplos de ferramentas de TIC nesta dimensão as votações <i>on-line</i>, petições <i>on-line</i>, referendos, etc.	Nenhum objeto identificado	Níveis 7 e 8.

Fonte: Elaborado pela autora, 2017, com base em LUQUE (2012); ARNSTEIN (2002).

4.6.5 Modelo de análise 1 aplicado ao Youtube

As ferramentas metodológicas para analisar o canal do Youtube¹³ foram: (i) análise documental; e (ii) análise de uma amostra não probabilística dos vídeos publicados. Para definir a amostra – eixo quantitativo da navegação na rede social – foram considerados os 50 vídeos com o maior número de visualizações registradas no mês de junho de 2017. Isso resultou nos vídeos mais populares do canal – entre 2 mil e 106 mil visualizações.

Para a análise da amostra – eixo qualitativo da navegação na rede social – seguiu-se o mesmo procedimento do portal, Twitter e Facebook, com a qualificação dos vídeos segundo as dimensões (i) informar, (ii) deliberar e (iii) decidir, adaptadas do modelo de Luque (2012), e os níveis de participação identificados por Arnstein (2002). No Youtube, assim como nas outras redes sociais, o cidadão tem a possibilidade de interagir com a publicação. Nesta pesquisa, as interações serão analisadas na tipificação do nível de participação, sendo que os comentários indicam nível 4 ou mais. O quadro 8 traz um plano geral das regras e orientações sobre como cada vídeo será tipificado segundo as dimensões e os níveis de participação. Esse quadro servirá como guia para categorizar os vídeos coletados no canal do Youtube do MPSC.

¹³ <https://www.youtube.com/ministeriopublicosc>

Quadro 8 - Plano geral de qualificação dos objetos do Youtube e exemplos de análise

Dimensões	Vídeos analisados (exemplo)	Nível de participação
Informar Serão qualificados como dimensão informativa todos os vídeos que têm como finalidade fornecer informações ao cidadão.	Título: Diferenças entre o Júri americano e o brasileiro Link: https://www.youtube.com/watch?v=KKS8XCXNv6s	3 – a instituição está fornecendo uma informação, e o cidadão não interagiu com ela.
Deliberar Serão qualificados como dimensão deliberativa os vídeos que permitam o <i>feedback</i> do cidadão, que incentivem o debate, o diálogo e a participação, além da troca de ideias.	Título: Como regularizar um terreno com escritura de posse? Link: https://www.youtube.com/watch?v=Oi3pckJLBE 106 mil visualizações 29 comentários	4 – a instituição responde aos comentários e oferece um canal para o cidadão fazer uma denúncia.
Decidir Serão qualificados como dimensão decisória os vídeos que mostrem que o cidadão participou efetivamente da decisão junto com a organização. São exemplos de ferramentas de TIC nesta dimensão as votações <i>on-line</i>, petições <i>on-line</i>, referendos, etc.	Nenhum objeto identificado	Níveis 7 e 8.

Fonte: Elaborado pela autora, 2017, com base em LUQUE (2012); ARNSTEIN (2002).

4.6.6 Modelo de análise 2

Entre os objetivos específicos desta pesquisa, temos a identificação dos tipos de racionalidade (instrumental e substantiva) que predominaram na implantação do “MPSC em Rede”. Para cumprir tal objetivo, foram estabelecidos dois procedimentos metodológicos: (i) entrevistas semiestruturadas e (ii) observação participante. São seis as entrevistas selecionadas para esta análise: com a gestora do projeto, dois decisores, uma jornalista, a servidora responsável pelo relacionamento com o cidadão e a servidora responsável pela implementação técnica das inovações. A observação participante ocorreu entre junho de 2014 e outubro de 2015, quando a pesquisadora participou da implementação de parte do projeto.

O modelo de análise será adaptado da proposta de Serva (1997), que identifica as racionalidades em cada processo organizacional. Essa aferição é relevante porque o objetivo principal do “MPSC em Rede” é “criar, por meio de planejamento de comunicação

estratégico e plano de ação tático, um ambiente propício para a construção de uma comunicação interna e externa em rede e horizontal [...]”. Esse é um dos grandes desafios do projeto, já que a organização é pautada por cultura hierárquica, típica do sistema de Justiça brasileiro. Conforme visto em Ventriss (2016), uma mudança tão profunda exige a incorporação de uma racionalidade substantiva na organização. Pretendemos analisar, aqui, quais racionalidades – instrumental ou substantiva – predominaram ao longo da implementação do projeto.

Serva (1997) cotejou a teoria da Ação Comunicativa (Habermas, 2012) com a proposta de organização substantiva (Ramos, 1989) e propôs um modelo de avaliação para as organizações. Primeiramente, deve-se definir os elementos que constituem uma ação pautada pela racionalidade instrumental e os que constituem uma ação pautada pela racionalidade substantiva. O quadro 9 resume esses elementos.

Quadro 9 - Ações pautadas pela racionalidade instrumental e substantiva

Ações pautadas pela racionalidade instrumental	Ações pautadas pela racionalidade substantiva
Cálculo – projeção utilitária das consequências dos atos humanos.	Autorrealização – processos de concretização do potencial inato do indivíduo, complementados pela satisfação.
Fins – metas de natureza técnica, econômica ou política (aumento de poder).	Entendimento – ações pelas quais se estabelecem acordos e consensos racionais, mediadas pela comunicação livre, e que coordenam atividades comuns sob a égide da responsabilidade e satisfação sociais.
Maximização dos recursos – busca da eficiência e da eficácia máximas, sem questionamento ético, no tratamento de recursos disponíveis, quer sejam humanos, materiais, financeiros, técnicos, energéticos ou ainda, de tempo.	Julgamento ético – deliberação baseada em juízos de valor (bom, mau, verdadeiro, falso, certo, errado, etc.), que se processa através do debate racional sobre as pretensões de validade emitidas pelos indivíduos nas interações.
Êxito, resultados – o alcance, em si mesmo, de padrões, níveis, estágios, situações, que são considerados como vitoriosos em face a processos competitivos numa sociedade capitalista.	Autenticidade – integridade, honestidade e franqueza dos indivíduos nas interações.
Desempenho – <i>performance</i> individual elevada na realização de atividades, centrada na utilidade.	Valores emancipatórios – aqui se destacam os valores de mudança e aperfeiçoamento do social nas direções do bem-estar coletivo, da solidariedade, do respeito à individualidade, da liberdade e do comprometimento, presentes nos indivíduos e no contexto normativo do grupo.
Utilidade – dimensão econômica considerada na base das interações como um valor generalizado.	Autonomia – condição plena dos indivíduos para poderem agir e expressarem-se livremente nas interações.
Rentabilidade – medida de retorno econômico dos êxitos e dos resultados esperados.	
Estratégia interpessoal – aqui entendida como influência planejada sobre outrem, a partir da antecipação das reações prováveis desse outrem a determinados estímulos e ações, visando atingir seus pontos fracos.	

Fonte: SERVA, 1997, p. 22.

Após definir os tipos de ação racional, Serva (1997) identificou 11 processos organizacionais que compõem a dinâmica no dia a dia de uma instituição. São eles: hierarquia e normas, valores e objetivos, tomada de decisão, controle, divisão do trabalho, comunicação e relações interpessoais, ação social e relações ambientais, reflexão sobre a organização, conflitos, satisfação individual e dimensão simbólica. Sempre que um sujeito se depara com um dos 11 processos na organização, deve optar por um dos tipos de racionalidade para tomar uma decisão ou estabelecer seu padrão de inter-relacionamento.

Em nosso estudo, vamos analisar o projeto “MPSC em Rede” a partir de oito dos 11 processos organizacionais e identificar a racionalidade que predominou em cada um deles. Assim, poderemos inferir se o projeto conseguiu estabelecer uma relação comunicativa substantiva na organização e em que grau. A seleção de oito dos 11 processos se dá em razão da natureza do projeto. Alguns processos organizacionais fogem ao escopo do “MPSC em Rede”. O quadro 10 resume o modelo de análise 2 que será aplicado aos processos de implementação do projeto “MPSC em Rede”.

Quadro 10 - Modelo de análise das racionalidades no projeto "MPSC em Rede"

Processo organizacional	Racionalidade substantiva	Racionalidade instrumental
Hierarquia e Normas	Predominaram o entendimento e o julgamento ético.	Predominaram as lógicas dos fins, do desempenho e a estratégia interpessoal.
Valores e Objetivos	Predominaram a autorrealização, os valores emancipatórios e o julgamento ético.	Predominaram a lógica da utilidade, dos fins e da rentabilidade.
Tomada de decisão	Predominaram o entendimento e o julgamento ético.	Predominaram o cálculo, a lógica da utilidade e da maximização de recursos.
Controle	Predominou o entendimento.	Predominaram a maximização de recursos, o desempenho e a estratégia interpessoal.
Divisão do trabalho	Predominaram a autorrealização, o entendimento e a autonomia.	Predominaram a maximização de recursos, o desempenho e o cálculo.
Comunicação e relações interpessoais	Predominaram a autenticidade, os valores emancipatórios e a autonomia.	Predominaram o desempenho, o êxito/resultados e a estratégia interpessoal.
Reflexão sobre a organização	Predominaram o julgamento ético e os valores emancipatórios.	Predominaram o desempenho, a rentabilidade e os fins.
Conflitos	Predominaram o julgamento ético, a autenticidade e a autonomia.	Predominaram o cálculo, os fins e a estratégia interpessoal.

Fonte: Adaptado de Serva (1997).

4.6.7 Modelo de análise 3

Por fim, como vimos na literatura analisada, a adoção de um projeto de comunicação pautado pelo uso de TICs envolve profundas mudanças organizacionais. No caso do “MPSC em Rede”, não foi diferente. Inclusive, entre os 17 objetivos específicos do projeto, nove estão relacionados à mudança de processos, rotinas, estratégias e relacionamentos organizacionais. São eles: (i) criar rotinas e processos de comunicação *on-line* e em rede; (ii) criar cultura voltada à gestão do conhecimento e à inovação; (iii) inserir as ferramentas multimídia na cobertura diária da COMSO; (iv) criar cultura de medição de resultados com estabelecimento de indicadores-chave de sucesso; (v) medir as ações realizadas e estabelecer rotinas de métricas e resultados na COMSO; (vi) criar relatórios de comunicação analíticos, com dados quantitativos e qualitativos sobre a atuação do MPSC, com o objetivo de gerar inteligência estratégica para a organização; (vii) estabelecer uma conversa *on-line* e em rede com cidadãos, servidores, imprensa, governo e toda a cadeia de *stakeholders* do MPSC; (viii) envolver todos os membros do MPSC no projeto de comunicação em rede; e (ix) criar redes internas de comunicação *on-line* para troca de informações e conhecimentos, objetivando um legado de conhecimento documentado para a organização, e garantir que a inovação, a evolução contínua e as melhores práticas estejam presentes nas entregas da COMSO.

Para aferir se esses nove objetivos específicos foram alcançados e, no caso de não terem sido, entender o motivo, foram estabelecidos dois procedimentos metodológicos: (i) entrevistas semiestruturadas; e (ii) observação participante. Foram seis as entrevistas selecionadas para esta análise: com a gestora do projeto, dois decisores, uma jornalista, a servidora responsável pelo relacionamento com o cidadão e a servidora responsável pela implementação técnica das inovações. A observação participante ocorreu entre junho de 2014 e outubro de 2015, quando a pesquisadora participou da implementação de parte do projeto.

O modelo de análise 3 foi adaptado da proposta contextualista de Pettigrew (2012), que avalia as mudanças nas organizações considerando três dimensões da realidade: o conteúdo da mudança (o que mudou), o contexto da mudança interno e externo (por que mudou) e o processo da mudança (como mudou). Analisaremos os nove objetivos específicos do “MPSC em Rede” como conteúdo da mudança. O contexto interno refere-se à estrutura, à cultura organizacional e ao contexto político, através do qual as ideias de mudança deveriam fluir. O contexto externo refere-se ao ambiente social, econômico, político e competitivo em que a organização atuava. O processo de mudança refere-se às ações, reações e interações das várias partes interessadas (PETTIGREW, 2012). A análise considera, ainda, uma escala de

três níveis para as mudanças propostas: 1 (mudança ocorreu); 2 (mudança ocorreu parcialmente) e 3 (mudança não ocorreu). O quadro 11 resume o modelo de análise 3 das mudanças organizacionais propostas pelo “MPSC em Rede”.

Quadro 11 - Modelo de análise da mudança organizacional proposta pelo “MPSC em Rede”

Conteúdo	Escala da mudança	Contexto externo	Contexto interno	Processo
Criar rotinas e processos de comunicação <i>on-line</i> e em rede.	1,2 ou 3	Ambiente social, econômico, político e competitivo em que a organização atuava.	Estrutura, cultura organizacional e contexto político, através do qual as ideias de mudança deveriam fluir.	Como a mudança foi implementada.
Criar cultura voltada à gestão do conhecimento e à inovação.	1,2 ou 3	Ambiente social, econômico, político e competitivo em que a organização atuava.	Estrutura, cultura organizacional e contexto político, através do qual as ideias de mudança deveriam fluir.	Como a mudança foi implementada.
Inserir as ferramentas multimídia na cobertura diária da COMSO	1,2 ou 3	Ambiente social, econômico, político e competitivo em que a organização atuava.	Estrutura, cultura organizacional e contexto político, através do qual as ideias de mudança deveriam fluir.	Como a mudança foi implementada.
Criar cultura de medição de resultados com estabelecimento de indicadores-chave de sucesso.	1,2 ou 3	Ambiente social, econômico, político e competitivo em que a organização atuava.	Estrutura, cultura organizacional e contexto político, através do qual as ideias de mudança deveriam fluir.	Como a mudança foi implementada.
Medir as ações realizadas e estabelecer rotinas de métricas e resultados na COMSO.	1,2 ou 3	Ambiente social, econômico, político e competitivo em que a organização atuava.	Estrutura, cultura organizacional e contexto político, através do qual as ideias de mudança deveriam fluir.	Como a mudança foi implementada.
Criar relatórios de comunicação analíticos, com dados quantitativos e qualitativos sobre a atuação do MPSC, com o objetivo de gerar inteligência estratégica para a organização.	1,2 ou 3	Ambiente social, econômico, político e competitivo em que a organização atuava.	Estrutura, cultura organizacional e contexto político, através do qual as ideias de mudança deveriam fluir.	Como a mudança foi implementada.

Estabelecer uma conversa <i>on-line</i> e em rede com cidadãos, servidores, imprensa, governo e toda a cadeia de <i>stakeholders</i> do MPSC.	1,2 ou 3	Ambiente social, econômico, político e competitivo em que a organização atuava.	Estrutura, cultura organizacional e contexto político, através do qual as ideias de mudança deveriam fluir.	Como a mudança foi implementada.
Envolver todos os membros do MPSC no projeto de comunicação em rede.	1,2 ou 3	Ambiente social, econômico, político e competitivo em que a organização atuava.	Estrutura, cultura organizacional e contexto político, através do qual as ideias de mudança deveriam fluir.	Como a mudança foi implementada.
Criar redes internas de comunicação <i>on-line</i> para troca de informações e conhecimentos, objetivando um legado de conhecimento documentado para a organização e garantir que a inovação, a evolução contínua e as melhores práticas estejam presentes nas entregas da COMSO.	1,2 ou 3	Ambiente social, econômico, político e competitivo em que a organização atuava.	Estrutura, cultura organizacional e contexto político, através do qual as ideias de mudança deveriam fluir.	Como a mudança foi implementada.

Fonte: Adaptado de Pettigrew (2012).

4.7 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Entre as limitações desta pesquisa destacamos: (i) o recorte temporal; (ii) o escopo do estudo limitado ao setor de comunicação e atendimento ao cidadão; (iii) falta de ferramentas de análise de *big data*; e (iv) as generalizações necessárias à análise de conteúdo categorial. No primeiro caso, analisamos a implementação do projeto até o mês de junho de 2017, mas, na prática, o trabalho de membros e servidores do MPSC continua no sentido de cumprir com os objetivos do projeto, mesmo que sofrendo algumas alterações. Portanto, a análise do projeto “MPSC em Rede” se dá dentro de um espaço de tempo e, portanto, corresponde a uma fração da realidade.

Com relação à coleta e análise de dados, o estudo se concentra nos setores de comunicação e atendimento ao cidadão. Foi uma escolha metodológica necessária à execução da pesquisa. O estudo é desenvolvido por uma única pesquisadora, com prazo de dois anos. Para ampliar a coleta de dados em todos os setores da organização, seria necessário mais tempo ou o apoio de um grupo de pesquisadores. Nesse sentido, a análise da mudança organizacional é limitada.

A falta de ferramentas de análise de *big data* também é uma limitação nas pesquisas em redes sociais. O estudo se limitou à análise dos diálogos e das interações observadas diretamente nos canais do MPSC. No entanto, a dinâmica das redes sociais é mais ampla. Um conteúdo publicado pela instituição pode repercutir em outros nichos, grupos de cidadãos podem estar interagindo entre si ou com outras instituições em canais diversos. Essas “conversas *on-line*” só podem ser monitoradas com o auxílio de *softwares* de monitoramento de redes sociais. Porém, esta pesquisa não dispunha de tais ferramentas, e o próprio MPSC também não trabalha com esse tipo de *software*. Portanto, a pesquisa é limitada a uma parte da participação *on-line* ocorrida nos canais da instituição. Além disso, não tivemos acesso à esfera pública digital como um todo.

Por fim, a análise de conteúdo feita nos canais de comunicação digital do MPSC exige que os objetos sejam categorizados. Para tanto, há uma generalização semântica das mensagens para que sejam tipificadas nas dimensões propostas pelo estudo. Esse tipo de generalização pode ser visto como uma limitação diante da realidade complexa de um ato comunicativo.

5 RESULTADOS E ANÁLISES

Este capítulo apresenta os resultados e as análises da pesquisa a partir de dados coletados em entrevistas, documentos e por meio da observação participante. Os resultados estão separados em três seções: participação, racionalidade predominante no projeto “MPSC em Rede” e mudança organizacional. Essa divisão facilita a análise dos dados, realizada por meio dos modelos apresentados no capítulo 4.

A primeira análise (participação) mostra como o MPSC utiliza as TICs e o nível de participação cidadã nos canais digitais. A segunda (racionalidade) avalia se, nos processos organizacionais da etapa de implementação do projeto, houve predomínio da racionalidade substantiva ou instrumental. Já a terceira análise (mudança organizacional) mostra como e por que as mudanças propostas pelo projeto foram ou não implementadas.

5.1 PARTICIPAÇÃO

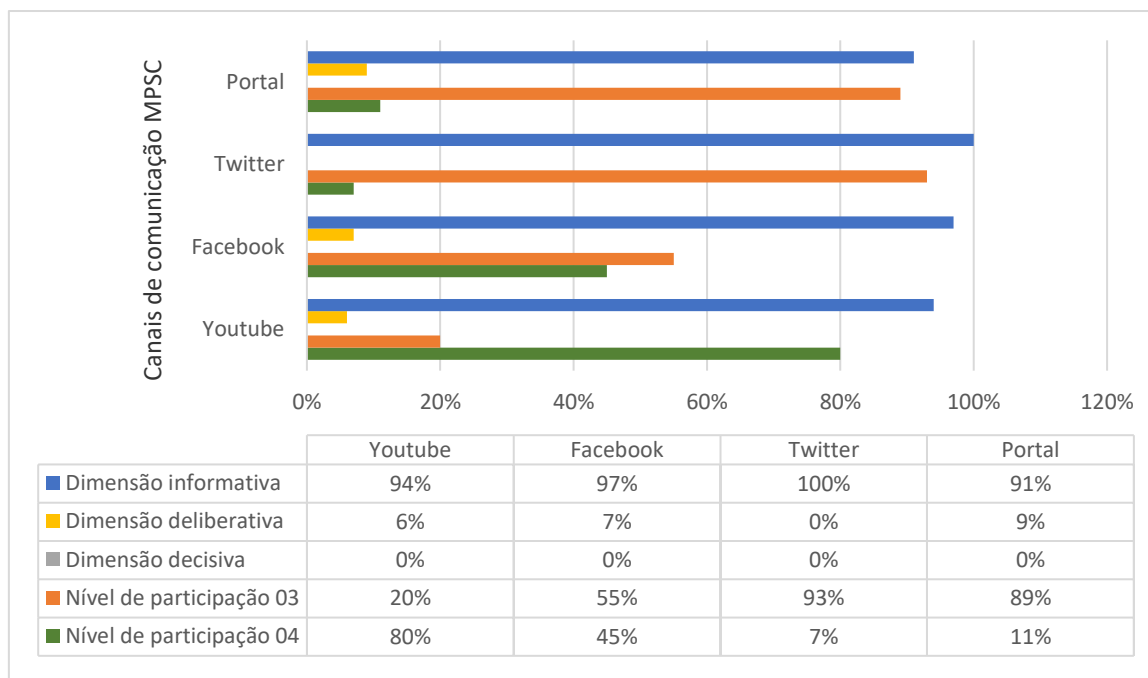
A análise de conteúdo realizada nos canais digitais de comunicação do MPSC (portal, Twitter, Facebook e Youtube) mostra que o projeto “MPSC em Rede” contribui para os níveis iniciais de participação cidadã (ARNSTEIN, 2002), abrindo novos espaços de diálogo e interação com a sociedade. O projeto consegue aproximar a instituição do cidadão e, consequentemente, amplia e fortalece os espaços democráticos (PATEMAN, 1992). Apesar de a comunicação pública da instituição ter caráter predominantemente informativo, o cidadão encontra formas de interagir com a organização, que, por sua vez, tem dialogado de forma horizontal nos canais digitais, especialmente nas redes sociais.

Para aferir como o MPSC utiliza as TICs e qual o nível de participação cidadã, aplicou-se o modelo de análise 1. Em todos os canais (portal, Twitter, Facebook e Youtube), as TICs são usadas com a finalidade informativa. Em outras palavras, a organização utiliza as TICs estrategicamente para fornecer informações ao cidadão e/ou para prestar contas. Algumas poucas mensagens apresentam caráter deliberativo, ou seja, além de informar, a organização utiliza as TICs como canal de diálogo ao questionar o cidadão sobre algum projeto, programa ou ação e oferecer ferramentas de *feedback*. Em nenhuma mensagem analisada, foi identificado o caráter decisivo, quando, além de informar e debater, as TICs são usadas pela organização para acolher a decisão do cidadão. Essa dimensão existe quando há

ferramentas de votação *on-line*, referendos *on-line*, enquetes, e a organização acolhe a decisão tomada pelos cidadãos (LUQUE, 2012), o que não ocorre nos canais do MPSC.

O nível de participação em todos os canais digitais se manteve em 3 ou 4 (ARNSTEIN, 2002), com raras exceções. Na escada de participação criada por Arnstein (2002), há oito degraus. O degrau 3 é o da informação, considerado pela autora o primeiro para a efetiva participação porque é nesse nível que a instituição passa a informar o cidadão sobre seus direitos, responsabilidades e opções. Trata-se de uma comunicação de mão única, mas é fundamental para se alcançar os degraus seguintes. O degrau 4 é o da consulta, no qual o cidadão é questionado sobre políticas públicas, projetos, programas e outras ações institucionais. A opinião do cidadão é solicitada, mas não necessariamente considerada na tomada de decisão. A análise de conteúdo dos canais digitais mostra que o nível de participação é predominantemente 3 no portal e no Twitter, aumentando para 4 no Facebook e Youtube. O gráfico 5 mostra como o MPSC usa cada canal de comunicação (dimensões) e qual é o nível de participação em cada um deles. As próximas seções deste capítulo trazem os detalhes da análise de cada canal.

Gráfico 5 - Dimensão do uso dos canais de comunicação e nível de participação em cada um deles



Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

5.1.1 Portal

O portal institucional do MPSC¹⁴ analisado neste estudo entrou no ar no dia 9 de abril de 2015, substituindo a versão anterior, que havia sido publicada havia quatro anos. É uma das principais entregas do Projeto “MSPC em Rede” e tem como objetivo principal apresentar, de maneira atrativa, transparente e clara, o que é, o que faz, como faz, para quem faz e quem faz o Ministério Público de Santa Catarina.

[...] nossa antiga página na internet era muito voltada ao público interno, não conversava com o cidadão e com a sociedade, era burocrática, não era atraente, era difícil de encontrar as informações. Ela foi construída ao longo dos anos para atender ao público interno e não para falar com o cidadão (informação verbal de um dos decisores na instituição).

Tecnicamente, o projeto foi adequado à realidade institucional, desenvolvido em .NET e C# e utilizou banco de dados ORACLE. O gerenciador de conteúdo foi criado pela empresa DNA, vencedora da licitação, e permite que os conteudistas façam *upload* dos dados e acessem também o banco para relacionar conteúdos diversos (*cross content*). O portal segue as boas práticas de acessibilidade digital, previstas no manual do Departamento de Governo Eletrônico¹⁵, e as regras de otimização para motores de busca (SEO)¹⁶.

Essas características técnicas permitem, entre outras coisas, que usuários cegos ou com visão reduzida possam usar *softwares* de leitura para acessar o portal. Além disso, o *website* foi desenvolvido para que seu conteúdo também seja “legível” pelos motores de busca. Isso significa que, quando um cidadão procura pelo termo “direito da criança Santa Catarina”, por exemplo, um dos resultados de busca é o *site* do MPSC. Assim, mesmo que o cidadão não saiba que o Ministério Público tem a obrigação de zelar pelos direitos de crianças e adolescentes, vai se deparar com o *site* institucional do órgão ao procurar sobre o assunto na *web*. Para que esse sistema de busca funcione, além da questão tecnológica, é preciso que os redatores do portal tentem “traduzir” os termos técnicos jurídicos para uma linguagem mais usual pela maioria da população.

De acordo com os dados estatísticos do portal, essa estratégia de tornar o *website* mais fácil de ser encontrado por meio de uma linguagem simples e padrões tecnológicos de acessibilidade está funcionando. Os relatórios mostram que 40% do tráfego no portal tem

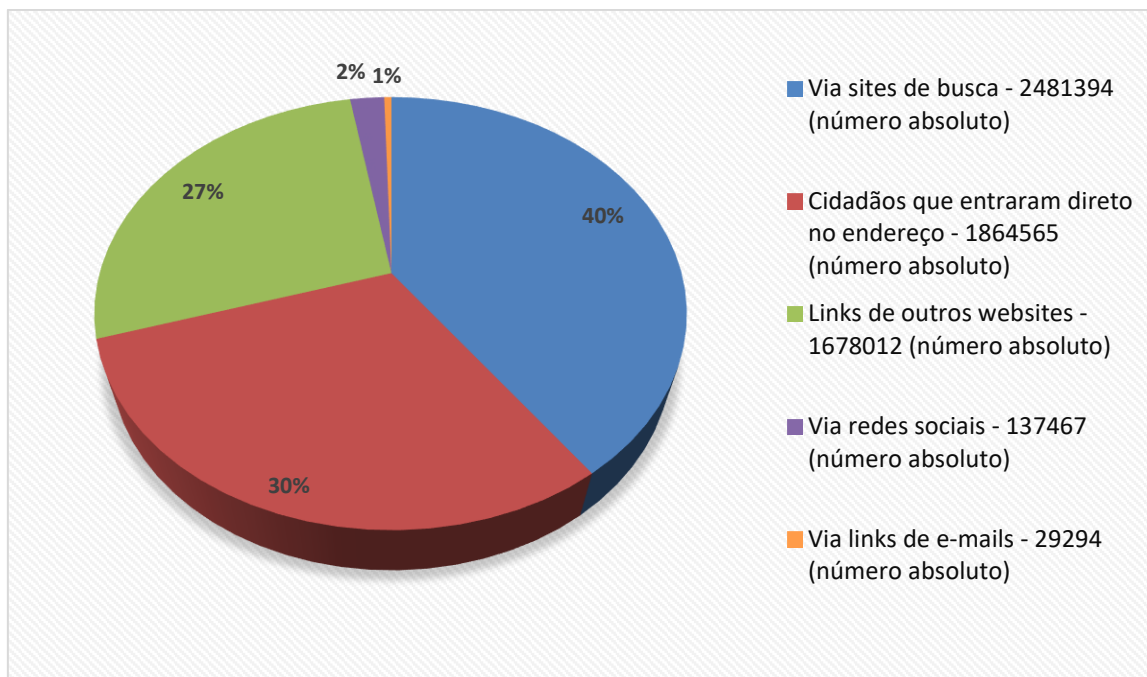
¹⁴ Disponível em: <<http://www.mpsc.mp.br>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

¹⁵ Disponível em: <[https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/Cartilha versao 1.0.pdf](https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/Cartilha%20versao%201.0.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2017.

¹⁶ *Search Engine Optimization* (SEO) é um conjunto de estratégias de programação e de produção de conteúdo para facilitar o trabalho dos motores de busca, como os do Google.

origem nos buscadores¹⁷. Isso significa que 40% dos cidadãos que acessam o portal do MPSC fizeram uma pesquisa em um buscador *web*, como o Google, por exemplo, e acabaram sendo direcionados ao *website*. Até o encerramento desta pesquisa, o portal registrava um total de 1.435.235 visitantes entre abril de 2015 e junho de 2017. O gráfico 6 mostra como esses visitantes chegaram ao portal.

Gráfico 6 - Origem de tráfego em www.mpsc.mp.br



Fonte: GOOGLE ANALYTICS, de abril 2015 a junho de 2017. Relatório fornecido por MPSC.

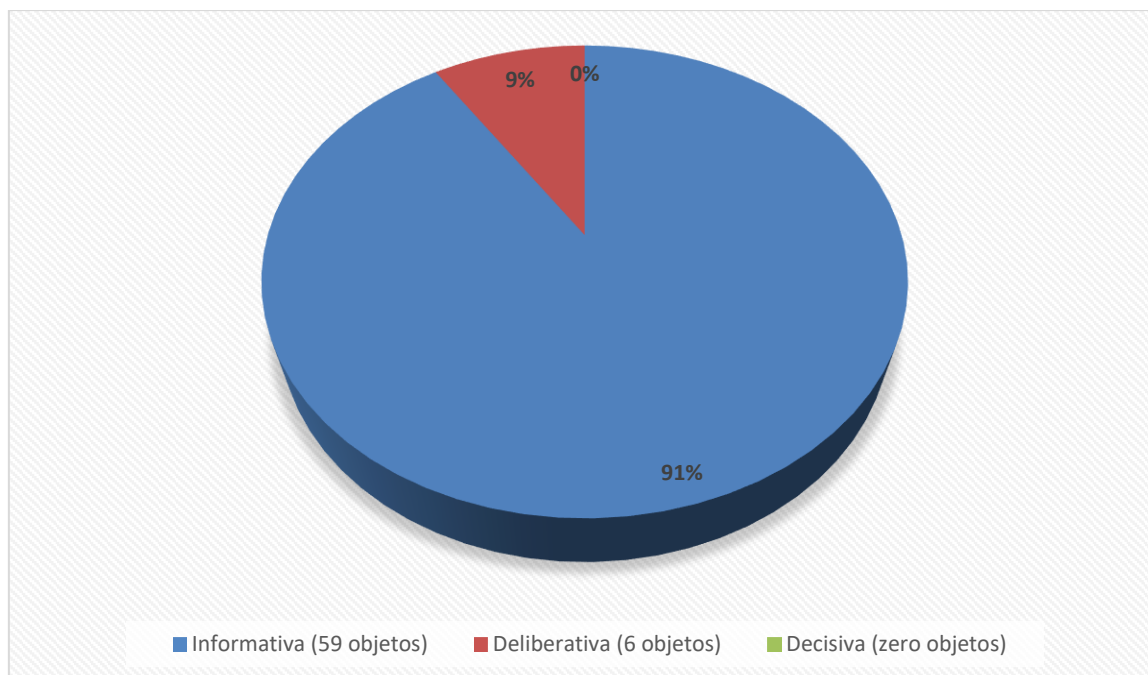
Em relação ao conteúdo, o portal está estruturado em cinco grandes áreas: (i) informações institucionais; (ii) serviços; (iii) informações referentes à Lei de Acesso à Informação; (iv) atendimento ao cidadão; e (v) notícias e relacionamento com a imprensa. Como o público-alvo do novo portal é o cidadão, a arquitetura de informação foi pensada para que o conteúdo fosse claro e fizesse sentido para o cidadão. O *menu* do portal traz os seguintes itens: O Ministério Público, Áreas de Atuação, Comunicação, Atos e Normas, Diário Oficial, Licitações, Atendimento, Acesso à Informação, Serviços, Faça parte do MPSC, Contato e Busca.

A análise de conteúdo da primeira e segunda camadas de informação do portal, realizada segundo o modelo previsto em nossa metodologia, mostra que o portal é eminentemente informativo. Foram tipificados 65 objetos, de acordo com as regras de

¹⁷ Informação foi obtida por meio do *Google Analytics* e disponibilizada pelo MPSC para esta pesquisa. Os dados são de abril de 2015 a junho de 2017.

navegação orientada previstas no modelo de análise 1 para o portal. Esses objetos foram categorizados segundo a dimensão – informativa, deliberativa e decisiva (LUQUE, 2012) e segundo os níveis de participação (ARNSTEIN, 2002). Dos 65 objetos analisados, 59 se enquadram na dimensão informativa; e seis na dimensão deliberativa. Nenhum deles se enquadrou na dimensão decisiva, conforme mostra o gráfico 7.

Gráfico 7 - Dimensão do uso de TICs no portal do MPSC

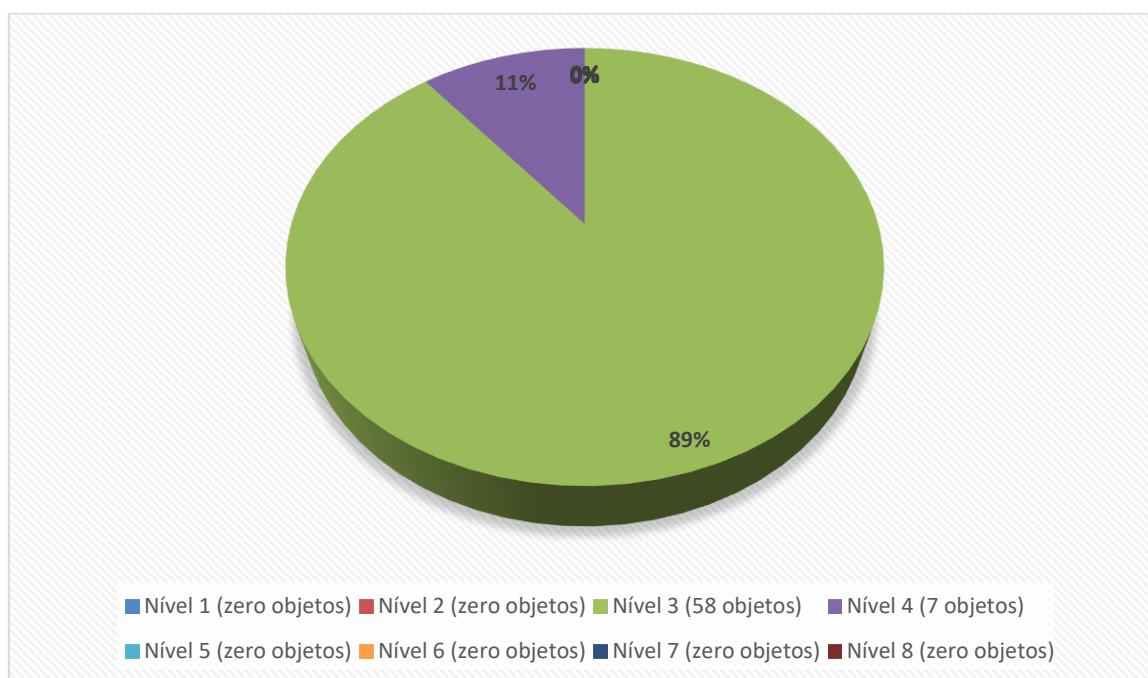


Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

É importante lembrar que as três dimensões foram adaptadas da proposta de Luque (2012) para analisar como o MPSC utilizou as TICs para promover a participação cidadã em seu portal. Foram qualificados como dimensão informativa todos os objetos que têm como finalidade fornecer informações ao cidadão. Na categoria deliberativa, foram incluídos os objetos que permitem o *feedback* do cidadão ou que incentivem o debate, o diálogo e a participação, além da troca de ideias. Nessa dimensão, consideramos as páginas com formulário para o cidadão fazer uma denúncia, e as páginas com alguma forma de contato com a instituição ou alguma ferramenta para o cidadão expor sua opinião. Nenhum objeto analisado se enquadrou na categoria decisiva, que são espaços nos quais o cidadão efetivamente participa de uma decisão junto com a organização. São exemplos de ferramentas de TIC nessa dimensão as votações *on-line*, petições *on-line* e referendos *on-line*. No portal do MPSC, não há nenhuma ferramenta desse tipo.

Em relação ao nível de participação, 58 objetos foram tipificados como nível 3 (acesso à informação), e 7 como nível 4 (consulta ao cidadão). Nenhum objeto se enquadrava nos demais níveis (1, 2, 5, 6, 7 e 8). É importante lembrar que essa escala de oito níveis de participação é adaptada da proposta de Arnstein (2002), sendo que os dois níveis identificados (3 e 4) dizem respeito, respectivamente, à informação e à consulta. O conteúdo do portal do MPSC se enquadra, predominantemente, no nível 3 de participação, conforme mostra o gráfico 8.

Gráfico 8 - Nível de participação cidadã no portal do MPSC



Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

O caráter informativo do portal é explícito em seu conteúdo por meio da linguagem e da escolha dos tipos de informação em cada seção do *site*. Na seção “O Ministério Público”¹⁸, primeira opção do cidadão no canto superior esquerdo da página, há informações institucionais que explicam o que é a instituição, quais são suas atribuições, como estão divididos os funcionários, qual é o papel de cada grupo e como é estruturado o organograma da organização. Essas informações estão disponibilizadas em textos simples e claros, de fácil entendimento, apoiados por vídeos, imagens e ícones. Aqui, além de esclarecer o papel do Ministério Público, houve a preocupação em aproximar a instituição do cidadão. Uma das estratégias de comunicação foi usar fotos das rotinas de trabalho, que desmistificam a ideia de

¹⁸ Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/o-ministerio-publico-de-santa-catarina>. Acesso em: 26 jun. 2017.

um promotor engravatado em um tribunal de júri. A figura 2 mostra a área do portal que explica o papel das Promotorias de Justiça.

Figura 2 - Exemplo de uma das páginas institucionais no portal do MPSC



Fonte: MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Promotorias de Justiça**. Disponível em: <http://www.mpsc.mp.br/o-ministerio-publico/promotorias-de-justica>. Acesso em: 15 jun. 2017.

Na seção “Áreas de Atuação”¹⁹, também são apresentadas informações institucionais. Como a pesquisa “Percepção da população catarinense sobre o Ministério Público de Santa Catarina”, de 2012, mostrava que 41,18% dos entrevistados não conheciam as funções e finalidade do Ministério Público – e, entre os que responderam conhecer, percebeu-se que 36,75%, na verdade, tinham uma informação errada –, o portal deu destaque para as áreas de atuação do MPSC. Além de estruturar essas informações no portal, as páginas passaram a ser indexadas pelos motores de busca, e o cidadão que hoje procura informação sobre um assunto que é da competência do MP chega ao portal da instituição de forma indireta.

Há áreas do portal que são voltadas ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Essas seções têm caráter institucional e dão conta da transparência exigida das organizações públicas. É o caso de “Atos e Normas”²⁰, “Diário Oficial”²¹, “Licitações”²², “Acesso à Informação”²³ e “Portal da Transparência”²⁴. As críticas a essas seções são a linguagem

¹⁹ Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/areas-atuacao/areas-de-atuacao-do-mpsc>. Acesso em: 26 jun. 2017.

²⁰ Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/atos-e-normas>. Acesso em: 26 jun. 2017.

²¹ Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/diario-oficial>. Acesso em: 26 jun. 2017.

²² Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/acesso-a-informacao/licitacoes>. Acesso em: 26 jun. 2017.

²³ Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/acesso-a-informacao>. Acesso em: 26 jun. 2017.

tecnicista e descontextualizada, que dificulta o entendimento e, conseqüentemente, a participação do cidadão. Os dados estão disponibilizados, mas são informações de difícil compreensão pelo público leigo. São, na maioria dos casos, extensas planilhas que trazem dados de execução orçamentária e financeira, licitações, contratos e convênios, além de gestão de pessoal. Os dados estão descontextualizados e seguem modelos de relatórios contábeis. Assim, esses dados somente são úteis para o cidadão que procura uma informação específica e tem algum conhecimento prévio de planilhas financeiras ou textos técnicos contratuais.

Essa deficiência no portal do MPSC é encontrada na maioria dos *websites* de organizações públicas (AGOSTINO, 2012). Para Agostino (2012), o problema é o uso unidirecional das ferramentas de TIC e a falta de avaliação do serviço oferecido. No caso do MPSC, essas seções não promovem um diálogo, por meio do qual o cidadão poderia expor suas dificuldades em acessar ou entender os conteúdos. Conseqüentemente, as poucas avaliações que são feitas têm como base dados quantitativos de acesso ao Portal da Transparência ou das solicitações de informação formais, mas não há uma avaliação qualitativa do serviço.

A seção do portal na qual se avança do nível 3 para o 4 em participação cidadã é o “Atendimento”²⁵. É um espaço voltado ao cidadão com todas as formas de entrar em contato com a instituição. Uma das estratégias usadas aqui para a aproximação com o cidadão é o diálogo direto com o leitor, como neste trecho: “*O Ministério Público é da sociedade. Atender a você, cidadão, é mais do que uma missão, é nosso dever e função. Veja aqui as formas de entrar em contato com o Ministério Público de Santa Catarina*”. Há oito subitens nessa seção, com contatos via *e-mail*, telefone, endereços e horários de atendimento presencial, formulários de contato e de denúncias. É a área do portal que mais se aproxima do que Arnstein (2002) chamou de “consulta” ou nível 4 de participação.

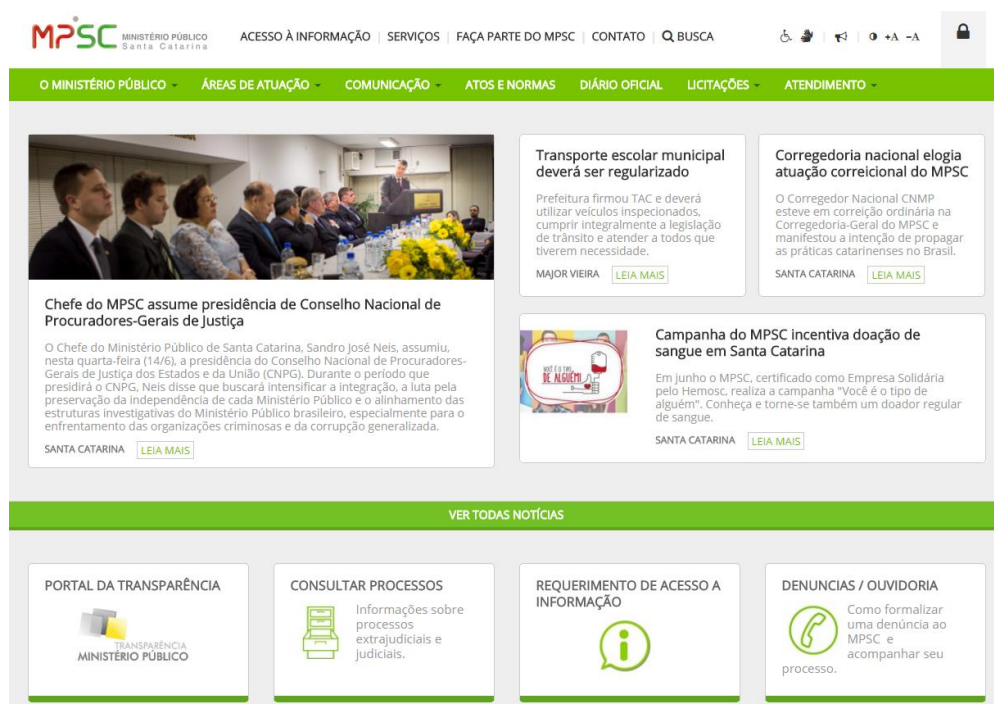
A página principal do portal, também chamada de *home*, foi planejada para atender o cidadão. Os jornalistas que trabalham na Coordenadoria de Comunicação (COMSO) devem editar, diariamente, a parte superior dessa página com as notícias mais recentes voltadas ao cidadão. O problema é que nem sempre as notícias destacadas nessa área são de interesse do cidadão, como mostra a figura 3. Nesta figura, vemos que o principal destaque é uma informação institucional que não tem interesse direto da cidadania.

²⁴ Disponível em:

<https://transparencia.mpsc.mp.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Portal%20Transparencia%2FPortal%20Transp%20MPSC.qvw&host=QVS%40qvias&anonymous=true>. Acesso em: 26 jun. 2017.

²⁵ Disponível em: <http://www.mpsc.mp.br/home/atendimento-ao-cidadao>. Acesso em: 16 jun. 2017.

Figura 3 - Área superior da *home* do MPSC em 16/06/2017



Fonte: PORTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. Disponível em: <http://www.mpsc.mp.br/>. Acesso em: 16 jun. 2017.

O conteúdo publicado como “notícia” no portal do MPSC é produzido pelos jornalistas da instituição. Até o encerramento desta pesquisa, a equipe era formada por quatro profissionais que produziam texto, áudios e vídeos. O que será ou não noticiado é decidido de forma conjunta entre os jornalistas, a coordenação da COMSO e a Procuradoria-Geral do MPSC. Todos os servidores e membros da instituição podem sugerir conteúdo a ser noticiado. Esse fluxo de sugestão de pauta, produção e publicação de notícias no portal não é institucionalizado e não há uma ferramenta específica para isso. Pode ocorrer por telefone, pessoalmente ou por *e-mail*. Os jornalistas fazem reuniões de pauta periodicamente para acompanhar os eventos institucionais da organização. Mas as informações sobre a atuação das Promotorias, como denúncias, processos, audiências públicas, reuniões e acordos extrajudiciais partem das próprias Promotorias. A COMSO faz uma análise dessas sugestões, considerando dois critérios fundamentais: capacidade de mão de obra para atender à demanda e aderência à proposta do portal.

De acordo com o planejamento do portal, as notícias devem ser voltadas ao cidadão, com linguagem clara e acessível, conforme os pré-requisitos da comunicação pública estabelecidos por Duarte (2009). A edição deve facilitar a compreensão da informação, com a divisão do texto em tópicos, o uso de conteúdo multimídia e recursos de cruzamento de

conteúdo para esclarecer informações técnicas. O cruzamento de conteúdo ou *cross content* é o aproveitamento dos conteúdos de diferentes áreas do portal, reforçando, assim, uma visão mais ampla da instituição (KUNSCH, 2012). As figuras 4 e 5 são exemplos de edições de notícias que exploram esses recursos para tornar a informação mais clara ao cidadão.

Figura 4 - Exemplo de edição de notícia no portal do MPSC

22/7/2015
Cine Theatro Manoel Cruz, de Tijucas, deverá ser restaurado

O Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) obteve decisão judicial favorável para restaurar e conservar o Cine Theatro Manoel Cruz, imóvel construído em 1926 e tombado pelo Patrimônio Histórico em 1988, em Tijucas. A Fundação Catarinense de Cultura (FCC) deverá apresentar um projeto de restauração em até 120 dias. Depois, a FCC e os seis herdeiros do imóvel terão 90 dias para executar o projeto. Os prazos passam a valer a partir do trânsito em julgado da ação civil pública, ajuizada pelo MPSC.

O referido bem é um antigo imóvel localizado na Rua Coronel Galotti, número 30, no Centro de Tijucas. Na década de 1930, foi uma das principais casas de dança do interior do Estado e palco de espetáculos de grandes companhias teatrais da época. Além disso, foi no Theatro Manoel Cruz que os catarinenses assistiram aos filmes mudos, acompanhados de orquestras musicais. Somente em 1932 começaram as exibições de filmes falados.

Mesmo diante da sua importância histórica, o imóvel foi abandonado pelos herdeiros e pelo Poder Público. Atualmente, é ponto para usuários de drogas e moradores de rua. Relatório do Corpo de Bombeiros denuncia, ainda, o eminente risco de desabamento. Sendo assim, a 2ª Promotoria de Justiça de Tijucas ajuizou ação civil pública para obrigar os responsáveis a zelarem pelo bem histórico.

Da decisão, cabe recurso. (Autos n. 0002595-53.2013.8.24.0072)



O que o MP tem a ver com patrimônio histórico?

O Ministério Público, na área ambiental, tem a incumbência de zelar por todo e qualquer ambiente, seja cultural, natural ou artificial. Segundo a Constituição Federal, o patrimônio histórico e artístico de um povo faz parte do meio ambiente cultural, e é função do Ministério Público cuidar para que ele seja preservado, pois é essencial para a formação da identidade cultural do povo.

SAIBA MAIS SOBRE ESSA ÁREA DE ATUAÇÃO

GRUPO DE DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL

O Grupo de Defesa do Patrimônio Histórico e Cultural de Santa Catarina é formado pelo MPSC, pelo Instituto Nacional do Patrimônio Histórico (IPHAN), Pela Fundação Catarinense de Cultura (FCC) e pelo Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina. Neste programa, você pode conhecer mais sobre esta área de atuação dos promotores de Justiça do Meio Ambiente.





MAIS VÍDEOS EM NOSSO CANAL DO YOUTUBE

Q. VEJA MAIS NOTÍCIAS

ÚLTIMAS NOTÍCIAS

14/6/2017
Como presidente do CNPG, Sandro Neis quer alinhar nacionalmente o combate à corrupção e ao crime organizado

14/6/2017
Transporte escolar municipal deverá ser regularizado em Major Vieira

14/6/2017
Chefe do MPSC assume presidência de Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça

14/6/2017
CNPG encaminhará nota técnica ao CNMP sobre atuação das corregedorias

14/6/2017
Corregedor Nacional do Ministério Público brasileiro elogia atuação do órgão correlacional catarinense

MAIS LIDAS

14/6/2017
MPSC sedia encontro de Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e da União

7/6/2017
MPSC ingressa com ação para Município recuperar área tomada por lixo em São José

9/6/2017
Municípios formam consórcio para acolhimento de crianças e adolescentes

12/6/2017
HEMOSC certifica MPSC como Empresa Solidária

13/6/2017
GAECO faz operação contra as facções criminosas em Joinville

8/6/2017
Isenção de tributos e contribuições sobre agrotóxicos é questionada no Conselho Nacional de Política Fazendária

Fonte: PORTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. Disponível em: <
<http://www.mpsc.mp.br/noticias/cine-theatro-manoel-cruz-de-tijucas-devera-ser-restaurado>> Acesso em: 15 jun. 2017.

Figura 5 - Exemplo de edição de notícia no portal do MPSC

30/6/2015

MPSC e MPF ingressam com ação civil pública para ativar leitos no Hospital Universitário

O Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) e o Ministério Público Federal (MPF) ajuizaram, conjuntamente, ação civil pública contra a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a União para reabrir e ativar leitos e serviços do Hospital Universitário (HU). Para isso, os dois MPs pedem a contratação, em caráter de urgência, de médicos e servidores temporários, além de a realização de concurso público para preenchimento dos cargos efetivos.

A investigação conduzida pelos ministérios públicos demonstrou o sucateamento do quadro de servidores do HU. Segundo a UFSC, apesar de haver déficit de mais de mil servidores em todo o hospital, 157 são contratados como terceirizados, via fundação de apoio, para realizar atividade-fim, o que é irregular.

Foi constatado que dos 317 leitos existentes, pelo menos 103 encontram-se desativados, entre os quais leitos de UTI, de clínica médica e pediátrica. Vários serviços também encontram-se com capacidade reduzida, como cirurgias, consultas em especialidades médicas e exames de média e alta complexidade. A Unidade de Tratamento de Queimados, com 10 leitos, embora já instalada, ainda não pôde iniciar o funcionamento por falta de pessoal. Na mesma situação, encontra-se a Unidade de Internação de Saúde Mental, com 7 leitos, todos inativos.

Os MPs apuraram, ainda, que, ao longo dos últimos anos, a substituição de servidores vem sendo feita de forma irregular, interferindo no atendimento das demandas do hospital. Entre as principais atribuições do HU estão atender a população e também os estudantes dos cursos da área de saúde da UFSC, que dependem da estrutura para a formação acadêmica.

Como resolução definitiva, o processo pretende que sejam tomadas as ações administrativas necessárias, por parte da União e da UFSC, de forma que a prestação de serviços da saúde e educação pública sejam integralmente restabelecidos conforme prevê a lei.

A ação é de autoria dos Procuradores da República Maurício Pessutto e André Bertuol e da Promotora de Justiça Sônia Piardi.

ACP n. 5012695-55.2015.4.04.7200



Q. VEJA MAIS NOTÍCIAS

ÚLTIMAS NOTÍCIAS

14/6/2017
Como presidente do CNPG, Sandro Reis quer eliminar nacionalmente o crime de corrupção e o crime organizado

14/6/2017
Transporte escolar municipal deverá ser regularizado em Major Vieira

14/6/2017
Chefe do MPSC assume presidência de Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça

14/6/2017
CNPG encaminhará nota técnica ao CNMP sobre atuação das corregedorias

14/6/2017
Corregedor Nacional do Ministério Público brasileiro elogia atuação do órgão correlacional catarinense

MAIS LIDAS

14/6/2017
MPSC sedia encontro de Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e da União

7/6/2017
MPSC ingressa com ação para Município recuperar área tomada por lixo em São José

9/6/2017
Municípios formam consórcio para acolhimento de crianças e adolescentes

13/6/2017
HEMOSC certifica MPSC como Empresa Solidária

13/6/2017
GAECO faz operação contra as facções criminosas em Joinville

6/6/2017
Isenção de tributos e contribuições sobre agrotóxicos é questionada no Conselho Nacional de Política Fazendária

O que os MPs pedem liminarmente. Isto é, em caráter de urgência:

- Ativação de 10 leitos na unidade de queimados e sete leitos na unidade de saúde mental;
- Contratação imediata de profissionais temporários para ativação dos leitos;
- Substituição dos servidores contratados irregularmente via fundação de apoio que exercem atividade-fim no hospital;
- Substituição de aposentadorias, exonerações e demais vacâncias de servidores estatutários do HU. Essas vagas devem ser apontadas especificamente pela UFSC;
- Substituição de servidores estatutários do HU em afastamento ou licença;
- Determinar à União que abra ou suplemente crédito para que a UFSC realize concurso público para preenchimento de vagas de cargos efetivos existentes em seu quadro de pessoal.



Como o MP atua na área da saúde

O Ministério Público tem como dever zelar pelos direitos individuais indisponíveis, ou seja, os direitos dos quais a pessoa não pode abrir mão, como a saúde, a vida, a liberdade e a dignidade.

SAIBA MAIS

Fonte: PORTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA Disponível em: <http://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-e-mpf-ingressam-com-acao-civil-publica-para-ativar-leitos-no-hospital-universitario> . Acesso em: 15 jun. 2017.

Na análise das notícias publicadas no portal, no entanto, percebe-se que, muitas vezes, essas diretrizes não são seguidas, como se percebe na figura 6. O motivo aparente é o número de pautas diárias a serem cumpridas, o que impede uma edição mais rigorosa. “Na correria, publicamos só um texto básico porque não temos tempo de parar e pensar na melhor edição” (informação verbal).

Figura 6 - Exemplo de edição sem uso de recursos multimídia ou conteúdo cruzado

Fonte: PORTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. Disponível em: <http://www.mpSC.mp.br/noticias/deflagrada-operacao-guata-contra-trafico-de-drogas-em-lauro-muller>. Acesso em: 15 jun. 2017.

A análise dos processos estabelecidos na COMSO indica que essa sobrecarga sentida pelos produtores de conteúdo pode ser resultado da ausência de uma linha editorial clara para o portal, com previsão de fluxo institucionalizado de sugestão das pautas, critérios objetivos de avaliação e metas de produção dentro da capacidade de mão de obra, como sugerem os estudos de Kunsch (2010) sobre comunicação organizacional.

Caso houvesse uma linha editorial documentada e amplamente divulgada na instituição, todos saberiam que assuntos são prioridade para o portal do MPSC, qual é o caminho para encaminhar sugestões, quais são os prazos de *feedback*, quais são os canais internos para discutir esses *feedbacks* e qual é a capacidade de produção da equipe de comunicação. Esse processo interno não está explícito na organização, o que gera uma angústia por parte dos produtores de conteúdo que “não dão conta de tudo” e uma frustração por parte de alguns membros e servidores que sugerem conteúdos que “demoram para ser publicados ou nem são”.

Apesar das falhas encontradas nos processos internos de produção de conteúdo (KUNSCH, 2010) e nas seções voltadas à transparência (AGOSTINO, 2012), o *site* cumpre o objetivo traçado pelo projeto “MPSC em Rede” para esse produto, que é “apresentar, de maneira atrativa, transparente e clara, o que é, o que faz, como faz, para quem faz e quem faz o Ministério Público de Santa Catarina”. Identificamos, ainda, os pré-requisitos de uma comunicação pública (DUARTE, 2009; HASWANI, 2010; KOÇOUSKI, 2012; MANCINI,

2008; ROLANDO, 2011; ZÉMOR, 1995) no planejamento, na implementação e manutenção do portal institucional do MPSC.

As TICs são exploradas no *website* na dimensão informativa (LUQUE, 2012) – com o uso de recursos multimídia e linguagem jornalística, que traduzem termos técnicos e facilitam o entendimento do conteúdo por parte do cidadão –, bem como na exploração de recursos tecnológicos de indexação dos conteúdos nos buscadores *web* e na acessibilidade do *site*.

O nível de participação cidadã no portal é 3 (ARNSTEIN, 2002), com a predominância de conteúdo informativo, primeiro degrau para a participação. Apesar de ser apenas o primeiro passo para promover a participação cidadão, é um passo fundamental. Conforme aponta Arnstein (2002), os níveis mais avançados de participação só são possíveis se os iniciais forem vencidos.

Pateman (1992) ressalta, ainda, o papel educativo da participação, mesmo que parcial, nos níveis mais baixos. Segundo a autora, a participação na esfera da sociedade civil leva a uma maior competência na esfera política. Nesse sentido, a comunicação pública no portal institucional do MPSC fortalece a democracia ao promover a educação para a participação (PATEMAN, 1992), com a divulgação de informações de forma acessível e clara. A dimensão informativa é essencial para que o cidadão interaja com os órgãos públicos, ciente de seus direitos e deveres.

5.1.2 Twitter

O canal do MPSC no Twitter²⁶ foi criado em 2009 com o objetivo de ampliar a divulgação das informações da instituição. Apesar de ser uma rede social interativa, que facilita o compartilhamento e a troca de informações entre os usuários (D'AMBROSI; MASSOLI, 2012), o canal foi pensado, inicialmente, como meio de divulgação, e não de relacionamento com o cidadão para promover a participação. Um dos motivos para esse posicionamento no Twitter era a equipe reduzida da COMSO, o que inviabilizava a interação na rede. Optou-se, então, por usar o canal como uma plataforma *broadcast*, ou seja, a instituição divulgava o conteúdo para os cidadãos num fluxo unidirecional (AGOSTINO, 2012).

Passados dois anos, a própria equipe da COMSO percebeu que não era possível manter essa postura. Era necessário um plano de interação na rede, com regras claras para o

²⁶ Disponível em: <https://twitter.com/mpscnoticias>. Acesso em: 27 jun. 2017

diálogo. Essa percepção ocorreu quando se constatou que mais de 300 pessoas haviam tentado se comunicar com o MPSC pelo Twitter, seja por mensagens privadas ou públicas. O canal foi, então, reestruturado dentro do projeto “MPSC em Rede”, e seu principal objetivo passou a “ser um espaço para o diálogo com a população, além de informar sobre serviços, ações, notícias, campanhas e eventos do MPSC que influenciem diretamente na vida dos cidadãos”²⁷.

Até o encerramento da coleta de dados para essa pesquisa, o canal registrava um total de 5.655 mensagens (*tweets*) publicadas, tinha 28,1 mil seguidores e seguia 16,7 mil pessoas. O projeto “MPSC em Rede” criou um fluxo para atender o cidadão, envolvendo o Setor de Atendimento ao Cidadão (SEAC) e a equipe da COMSO. Esses dois setores dividem a responsabilidade de dialogar com o cidadão, e, para o trabalho fluir, foi estabelecido um processo interno, já institucionalizado.

O fluxo de atendimento ao cidadão no Twitter começa pela manhã, quando a equipe do SEAC faz uma triagem e classificação das mensagens. O atendimento é classificado em simples, de média complexidade ou de alta complexidade. Os atendimentos simples e de média complexidade são feitos pelo SEAC; e os de alta complexidade, pela COMSO. O quadro 12 resume essa classificação.

Quadro 12 - Tipos de atendimento no Twitter

Simple	Média complexidade	Alta complexidade
Atendimento com resposta rápida/imediata (normalmente em, no máximo, duas horas). Exemplo: encaminhamento para ouvidoria/promotoria de justiça/setores das áreas administrativas/atribuição do MPF/perguntas sobre editais de concursos, dúvidas sobre algum post ou matéria publicada.	Atendimento com resposta em até 48 horas. Ao analisar o caso e determinar que a resposta provavelmente não será imediata, o SEAC responde ao usuário que já viu o relato e que está levantando informações e, a partir daí, vai atrás do setor/promotoria responsável.	Nesses casos, normalmente não é um pedido de informações, e o atendimento não possui prazo, mas, sim, uma discussão sobre algo que está acontecendo no momento ou algum fato que envolveu diretamente a atuação do MPSC ou envolvendo o posicionamento do MP sobre alguma questão de interesse social ou político.

Fonte: SEAC/MPSC

O diálogo com o cidadão no Twitter tem regras claras divulgadas interna e externamente. A política de uso do Twitter²⁸ prevê, entre outras coisas, que um comentário pode ser excluído caso viole a legislação brasileira no que se refere à privacidade, proteção de crianças e adolescentes, discriminação, preconceito, entre outros casos. As equipes do SEAC

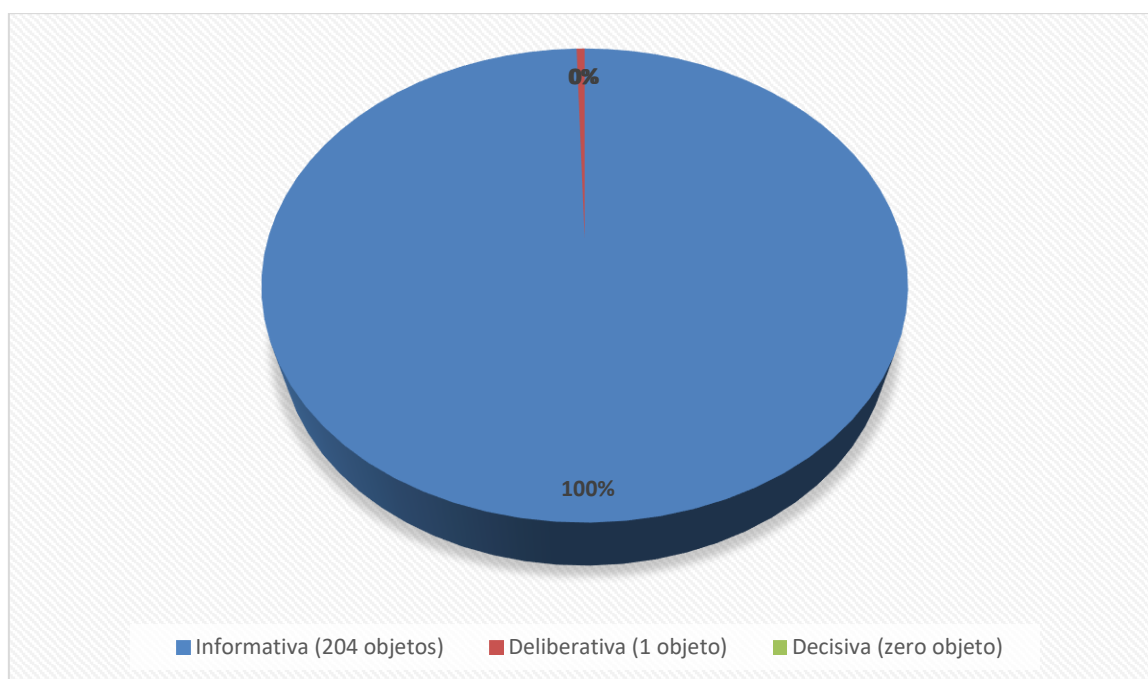
²⁷ Política de uso do Twitter pelo MPSC. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/redes-sociais/politica-de-uso-das-redes-sociais-twitter>. Acesso em: 27 jun. 2017.

²⁸ Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/redes-sociais/politica-de-uso-das-redes-sociais-twitter>. Acesso em: 27 jun. 2017.

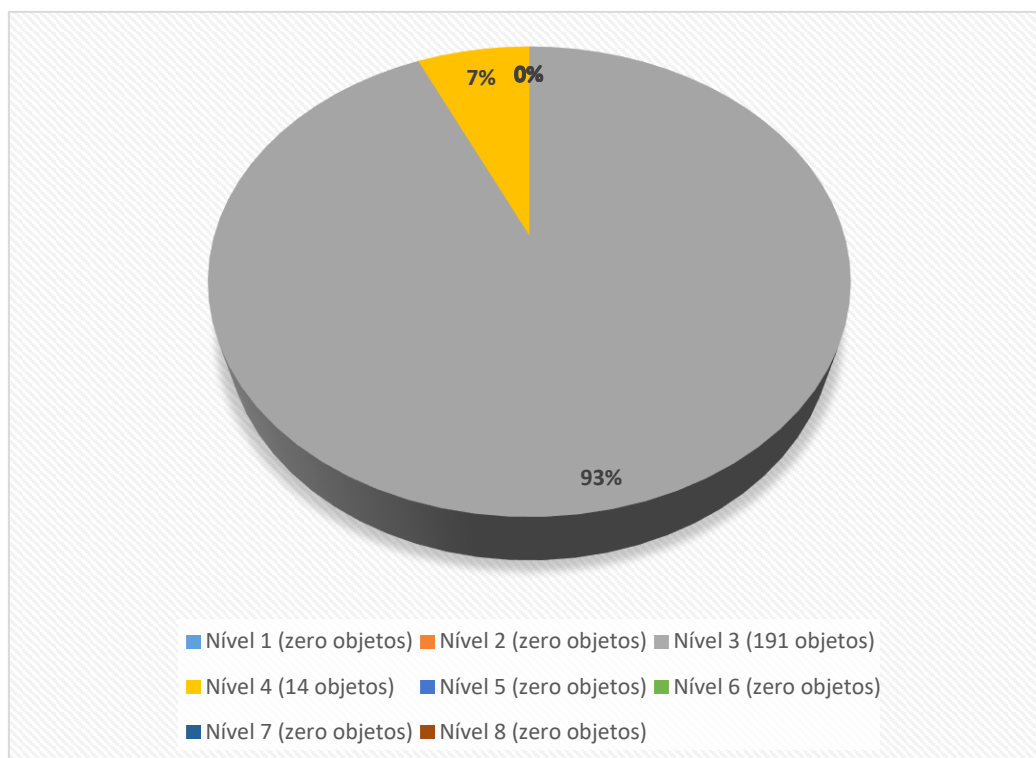
e COMSO definiram, ainda, uma linguagem padronizada para o Twitter, na qual o tom deve ser sempre cordial, respeitoso e estimulador. A linguagem é informal, mas não coloquial.

Apesar de todos os esforços para tornar o canal mais interativo, os resultados da análise de conteúdo mostram que o Twitter do MPSC é eminentemente informativo (LUQUE, 2012) e que o nível de participação também se mantém no estágio 3 (ARNSTEIN, 2002). De acordo com o modelo de análise proposto neste estudo, foram tipificadas 205 mensagens ou tuítes. Desse total, 204 se enquadram na dimensão informativa; uma se enquadra na dimensão deliberativa; e nenhuma na dimensão decisiva (LUQUE, 2012). A análise do nível de participação mostrou que, em 191 tuítes, o degrau 3 foi alcançado; e, em 14 tuítes, chegou-se ao degrau 4, no qual se estabeleceu um diálogo com o cidadão, por meio dos comentários (ARNSTEIN, 2002). Os gráficos 9 e 10 mostram esses resultados, respectivamente.

Gráfico 9 - Dimensões do uso do Twitter pelo MPSC



Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Gráfico 10 - Nível da participação cidadã no Twitter do MPSC

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Um dos motivos para essa rede social desempenhar papel informativo e não interativo no ecossistema de comunicação digital do MPSC é o tipo de conteúdo publicado – notícias de caráter informativo. A figura 7 traz um exemplo do caráter informativo do canal.

Figura 7 - Tuíte publicado em 17 de maio de 2017

Fonte: PERFIL DO MPSC NO TWITTER. Disponível em: <https://twitter.com/mpscnoticias>. Acesso em: 15 jun. 2017.

A produção de conteúdo para o Twitter segue o mesmo processo do portal. Na verdade, todas as notícias publicadas no portal também são postadas no Twitter. É uma replicação do conteúdo. Como vimos anteriormente, o fluxo de produção no portal ainda carece de processos institucionalizados, e isso se reflete também no Twitter. Apesar de a rede social permitir a interatividade, o conteúdo não promove a participação. Conforme a literatura

analisada previamente, essa prática é comum entre os órgãos públicos (INES, 2012; SUTTON, 2009), sendo um desafio para a comunicação pública mediada por TICs.

Outro tipo de conteúdo identificado no canal do Twitter são as transmissões, em texto e fotos, dos eventos promovidos pela instituição. O MPSC promove, com frequência, eventos gratuitos e abertos à população, sobre os mais variados temas de atuação da instituição. O canal do Twitter é usado para informar sobre esses eventos, mas o cidadão não é convidado a participar virtualmente. Ele apenas recebe as informações. Do ponto de vista da comunicação pública, a falha está em não tratar a comunicação como um processo dialógico (DUARTE, 2011), mesmo quando o canal favorece esse tipo de ambiente aberto à racionalidade comunicativa (DAHLBERG, 2004).

Os eventos do MPSC podem ser uma oportunidade para promover a participação cidadã por meio do Twitter, permitindo, por exemplo, que o público envie perguntas para a mesa, em uma interação *on-line/off-line*. Como observa Gomes (2011), as ferramentas digitais criam novas formas de colaboração, informação e interesse público que podem incrementar a participação e o engajamento cívico.

5.1.3 Facebook

A página do MPSC no Facebook²⁹ foi criada em junho de 2014, com o objetivo de “ser um espaço para o diálogo com a população e para informar sobre serviços, ações, notícias, campanhas e eventos do MPSC que influenciem diretamente na vida dos cidadãos”³⁰. Assim como no Twitter, há regras explícitas para o diálogo nesse ambiente digital. Os termos de uso disponibilizados aos cidadãos trazem os casos nos quais o MPSC se reserva o direito de apagar comentários ou mesmo excluir cidadãos da conversa. Esses casos são os que ferem a legislação brasileira no que se refere à privacidade de dados, difamação, ofensa, perjúrio ou que contenham material de campanhas eleitorais de qualquer partido ou pessoa.

Até o encerramento desta pesquisa, em julho de 2017, um total de 27.485 pessoas seguia a *fanpage* (como são chamadas as páginas no Facebook). Isso significa que 27.485 pessoas recebiam, diariamente, as postagens do Ministério Público em sua linha do tempo no Facebook.

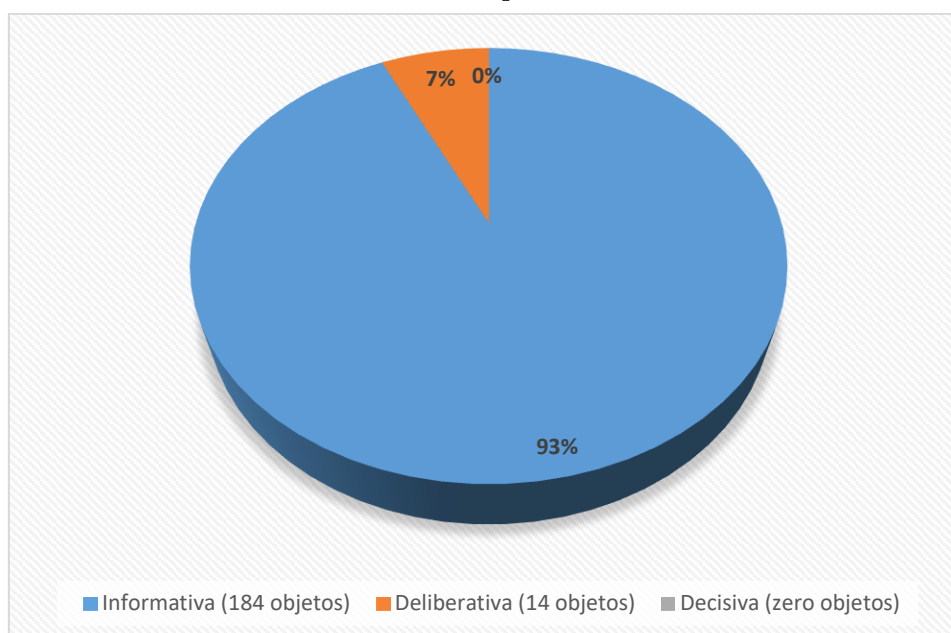
²⁹ Disponível em: <https://www.facebook.com/ministeriopublicosc/>. Acesso em: 06 jul. 2017.

³⁰ Disponível em: <https://www.facebook.com/notes/minist%C3%A9rio-p%C3%BAblico-de-santa-catarina/termos-de-uso/1427351840875390>. Acesso em: 06 jul. 2017.

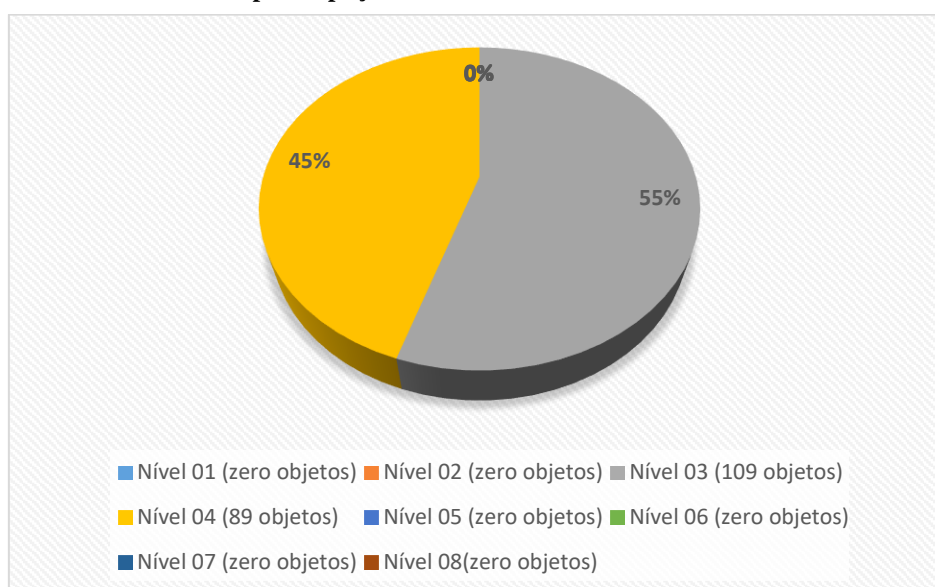
O diálogo com o cidadão no Facebook segue o mesmo padrão do Twitter e envolve duas equipes do Ministério Público: SEAC e COMSO. O processo, já institucionalizado, começa pela manhã, quando a equipe do SEAC faz a triagem e classificação das mensagens. Quando um cidadão faz um comentário ou marca outro cidadão em uma publicação, o MPSC, normalmente, não intervém, a menos que o comentário viole as regras estabelecidas pela instituição. Quando um cidadão faz uma pergunta ao MPSC, o SEAC classifica a pergunta em simples, média ou complexa. As perguntas simples e médias são respondidas pelo SEAC. As perguntas classificadas como complexas são encaminhadas à COMSO, conforme mostrou o quadro 12 na seção anterior. O tempo médio de atendimento é de quatro horas. Mesmo no caso das perguntas consideradas complexas, o cidadão recebe um *feedback* imediato sobre o encaminhamento dado ao questionamento e depois recebe a resposta completa.

Diferentemente do portal do MPSC, no qual a linha editorial e o fluxo de produção de conteúdo ainda carecem de uma definição mais clara, na *fanpage* isso está resolvido. São três os conteúdos publicados na página (linha editorial): (i) notícias; (ii) conteúdo institucional e (iii) campanhas e programas. A partir dessa pauta macro, definem-se as postagens diárias. A *fanpage* tem, no mínimo, duas postagens por dia. O teor dessas postagens obedece à linha editorial, com uma grade semanal que garante um equilíbrio entre os tipos de conteúdo. Dessa forma, a *fanpage* não se pauta unicamente pela produção de notícias da COMSO, o que ocorre no Twitter. No caso do Facebook, os editores devem buscar conteúdo não factual nas seções institucionais do portal, nas seções de campanhas e programas e nos vídeos publicados no canal do Youtube. Além disso, os editores da *fanpage* devem ficar atentos ao próprio conteúdo gerado pelos cidadãos na página, por meio dos comentários e mensagens. Caso um assunto seja recorrente entre os cidadãos, será tratado em uma postagem.

O canal do Facebook do MPSC é o ambiente no qual há um diálogo mais intenso com a sociedade e no qual o cidadão se sente mais à vontade para opinar (DAHLBERG, 2004; DEAN, 2001; GOMES, 2005). A análise de 198 postagens, conforme as regras do modelo de análise 1 aplicado ao Facebook, mostra que, apesar do uso informativo feito pelo MPSC (93% das postagens se enquadram na dimensão informativa), um número maior de cidadãos se sente encorajado a participar (45%). Os gráficos 11 e 12 mostram, respectivamente, a dimensão do uso do canal e o nível de participação cidadã.

Gráfico 11 - Dimensão do uso do Facebook pelo MPSC

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Gráfico 12 - Nível da participação cidadã no Facebook do MPSC

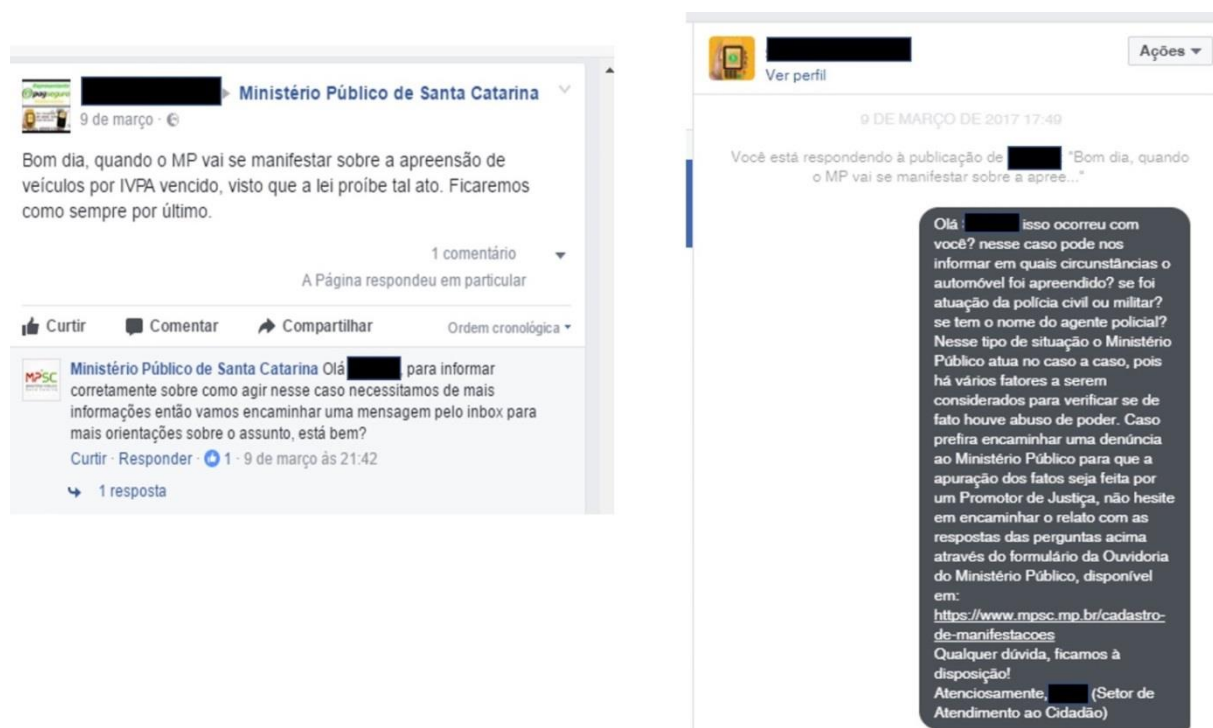
Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

A participação foi medida a partir da interação dos cidadãos com a instituição. Independentemente do teor da postagem, sempre que o cidadão se sentiu à vontade para opinar, comentar, questionar, discutir ou criticar, a pesquisa considerou uma participação de nível 4 ou mais, na qual o cidadão tem espaço para essa interação, mesmo que a instituição não leve em conta tal participação em suas decisões. Das 198 mensagens analisadas no Facebook, 109 são de nível 3 de participação; e 89, de nível 4.

Com relação à dimensão informativa do canal, o uso é coerente com o objetivo geral proposto pelo projeto “MPSC em Rede” para o Facebook: um ambiente aberto ao diálogo, mas voltado à informação sobre serviços, ações, notícias, campanhas e eventos. Das 198 postagens avaliadas, 184 se enquadram na dimensão informativa; e 14, na dimensão deliberativa. No caso da dimensão deliberativa, foram consideradas as postagens que exploraram ferramentas tecnológicas para o *feedback* do cidadão, como *e-mails* de contato ou formulários, por exemplo. Nenhuma das postagens analisadas se enquadra na dimensão decisiva, na qual são usadas ferramentas para decisão *on-line* como enquetes ou votações.

Apesar do potencial mais deliberativo e decisivo da ferramenta de rede social, a dimensão informativa é um primeiro passo para a democratização desse sistema (PATEMAN, 1992). Os diálogos têm caráter informativo e educativo. Ao analisar o conteúdo das mensagens trocadas, percebe-se que a postura do MPSC é no sentido de orientar o cidadão sobre seus direitos e sobre os procedimentos para acionar o Ministério Público, conforme o exemplo, na figura 8, de um dos diálogos.

Figura 8 - Diálogo entre MPSC e um cidadão no Facebook



Fonte: SEAC/MPSC.

Essa postura do MPSC condiz com as finalidades da comunicação pública descritas por Zémor (1995): informar; ouvir as demandas da sociedade; contribuir para o sentimento de pertencer ao coletivo e acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da

organização social. Além disso, atende também aos pré-requisitos descritos por Duarte (2011): (i) privilegiar o interesse público em relação ao privado ou corporativo; (ii) centralizar o processo no cidadão; (iii) tratar a comunicação como um processo dialógico; (iv) adaptar instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses públicos; e (v) assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo.

O modelo de comunicação na *fanpage* do MPSC se aproxima do que Kunsch (2012) identificou como “comunicação organizacional integrada”, com foco nas pessoas e descentralizada. O próximo passo, de acordo com a equipe da COMSO, será intensificar a produção de conteúdo a partir das demandas dos cidadãos, ou seja, uma mudança na grade editorial poderá ocorrer brevemente. A ideia é que, a partir dos diálogos no Facebook, as demandas sociais por informação e participação sejam identificadas e a comunicação do MPSC possa dar um retorno à cidadania nesse mesmo canal (DAHLBERG, 2004; GOMES, 2005). Assim, a organização pública explora esse mecanismo para acessar e utilizar efetivamente as novas fontes de inteligência cidadã (SUTTON, 2009).

Até o encerramento desta pesquisa, no entanto, o MPSC não dispunha de ferramentas tecnológicas para monitorar os diálogos dos cidadãos no Facebook. Apenas as interações ocorridas na *fanpage* da instituição eram acompanhadas, manualmente. No Facebook, é possível um cidadão compartilhar uma postagem do MPSC em sua própria linha do tempo e, a partir daí, iniciar um diálogo com sua própria rede. Essa interação ainda não é monitorada pela instituição porque exige ferramentas tecnológicas e pessoal qualificado para não só operar as ferramentas, mas organizar esse *big data* de forma a gerar informação estratégica para a organização (BARROS; SAMPAIO, 2010).

Na amostragem de 198 postagens analisadas há, ao menos, um tipo de interação (curtida, compartilhamento ou comentário), e, em muitas delas, os cidadãos “marcam” outros amigos, um recurso que indica que o conteúdo informativo divulgado pela instituição está circulando pela rede e é tema de outras conversas *on-line*. A figura 9 traz um exemplo dessas interações. São 155 compartilhamentos, 392 curtidas e 17 comentários. Os comentários feitos diretamente nessa postagem são acompanhados pelo MPSC, mas os 155 compartilhamentos, não. Isso significa que 155 pessoas compartilharam com suas respectivas redes sociais esse conteúdo, gerando novos comentários, curtidas e outros compartilhamentos. Essa dinâmica só é possível de ser monitorada com ferramentas apropriadas e equipe devidamente treinada, uma nova exigência da comunicação pública mediada por TICs.

Figura 9 - Exemplo de postagem na *fanpage* do MPSC



Fonte: PORTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. Disponível em: < <https://www.facebook.com/ministeriopiculosc/videos/1757892994487938/>>. Acesso em: 06 jul. 2017.

5.4.4 Youtube

O canal do MPSC no Youtube³¹ foi aberto ao público em 6 de outubro de 2008. À época, o objetivo era aumentar o acesso da população a informações sobre seus direitos e sobre a atuação da instituição. Assim, em 2008, o “MPSC foi o primeiro órgão do sistema de Justiça brasileiro a ter um canal no Youtube como alternativa a um canal de TV” (RIBEIRO, 2013, p.14).

Entre outros motivos, a opção por uma rede social de distribuição e compartilhamento de vídeos se deu por questões legais e econômicas. O MPSC identificou a necessidade de se comunicar, por meio de uma linguagem mais acessível, com a população, e o formato em vídeo era o ideal. No entanto, manter um canal de televisão, a exemplo do Legislativo, era inviável por barreiras legais e econômicas, já que o custo de implantação e manutenção de um

³¹ Disponível em: < <https://www.youtube.com/ministeriopiculosc>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

canal é bastante alto, e o processo de concessão pública depende de questões técnicas e interesses políticos. A opção pelo Youtube era a mais indicada. A COMSO dispunha de equipamento e pessoal capaz de produzir os vídeos. Além disso, a plataforma é flexível em relação à grade de programação, diferente de um canal de radiodifusão.

Como não necessita de atualização constante, nem depende de um fluxo de programação, um canal no YouTube apresenta outra vantagem como veículo institucional e educativo: o conteúdo só é publicado quando realmente atender plenamente aos objetivos da instituição (RIBEIRO, 2013, p. 116).

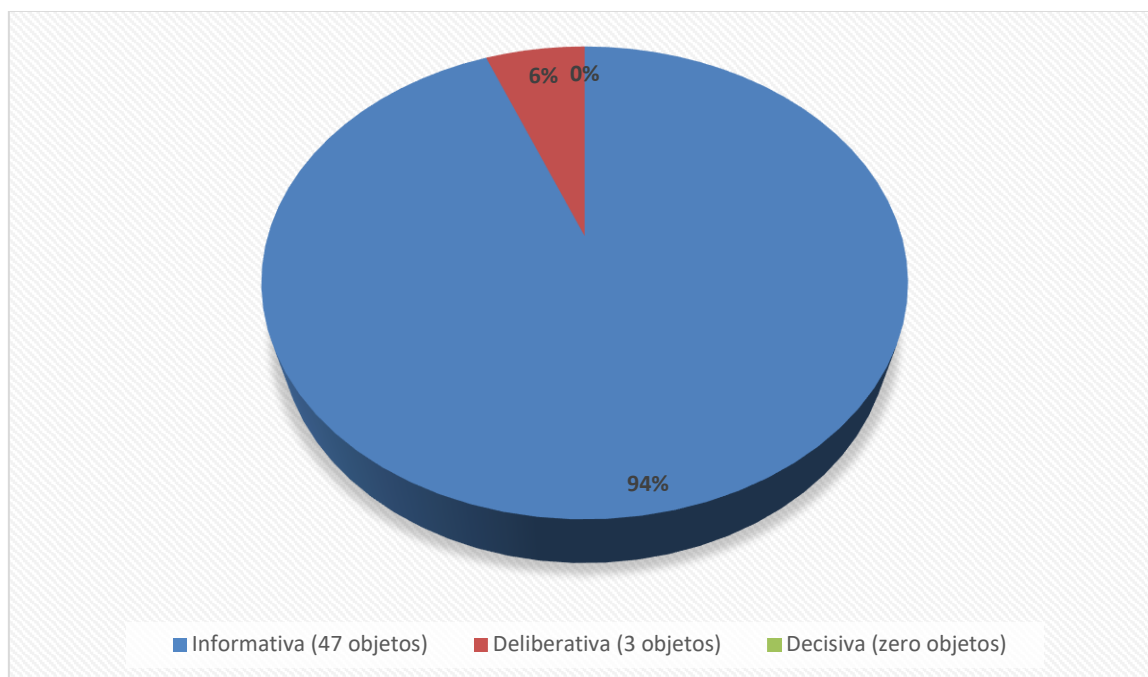
Passados nove anos desde sua criação, o canal do MPSC no Youtube mantém seu propósito de oferecer conteúdo institucional e educativo à população. Até o encerramento desta pesquisa, o canal contava com 2.614 inscritos, 721.518 visualizações e 870 vídeos publicados. O número de inscritos mostra quantas pessoas se inscreveram no canal e recebem notificações a cada nova publicação. Já o número de visualizações diz respeito a quantas vezes os vídeos foram vistos. Uma pessoa pode ver mais de um vídeo e mais de uma vez. Então, o número de visualizações pode ser maior que o de usuários inscritos, ou mesmo maior que o número daqueles usuários que só passam pelo canal, mas não se inscrevem. Diferentemente das outras redes sociais do MPSC, os vídeos do Youtube não se restringem à rede social. Eles podem ser acessados em várias páginas do portal institucional e são compartilhados com outras instituições. O canal de TV da Universidade Federal de Santa Catarina e o canal da Assembleia Legislativa, por exemplo, exibem esses vídeos. Como resultado, o conteúdo tem grande abrangência e não se restringe à rede virtual, mas chega à população também por canais de TV fechados.

O projeto “MPSC em Rede” não alterou o perfil do canal no Youtube, mas, por meio do conteúdo cruzado no portal e das postagens no Facebook, ampliou, ainda mais, seu alcance. Apesar de não ter como objetivo principal promover a participação cidadã, ao menos de forma direta, a análise dos 50 vídeos mais visualizados (107.925 a 2.517 visualizações) mostra que as pessoas interagem no canal com comentários, curtidas ou indicando que não curtiram o conteúdo. Apesar de a maioria dos vídeos analisados (47 de 50) se enquadrarem na dimensão informativa (LUQUE, 2012), o que é coerente com os objetivos do canal, o nível de participação predominante é 4 (ARNSTEIN, 2002), acima do portal, do Twitter e até mesmo da amostra analisada no Facebook.

O gráfico 13 mostra a dimensão do uso do Youtube pelo MPSC. Nesse caso, as dimensões (informativa, deliberativa e decisiva) dizem respeito ao objetivo do canal, ao conteúdo apresentado e ao uso de ferramentas de *feedback* ou de decisão *on-line*. Dos 50

vídeos analisados, apenas três estão na dimensão deliberativa porque em seu conteúdo há um convite ao diálogo, incentivando o cidadão a deixar sua opinião e se comprometendo em analisar o comentário para alterar o conteúdo apresentado. Nos demais 47 vídeos, o tom é predominantemente informativo e educativo.

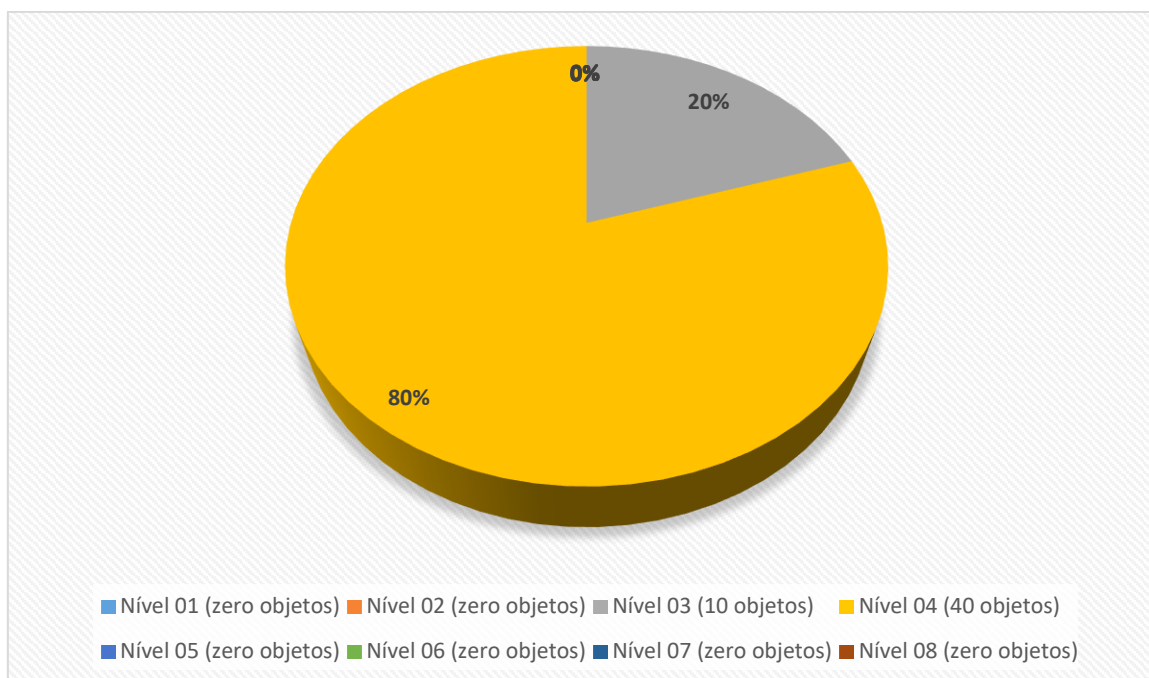
Gráfico 13 – Dimensão do uso do Youtube pelo MPSC



Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

O gráfico 14 mostra o nível de participação cidadã no canal do Youtube. Nessa análise, as publicações nas quais os cidadãos interagiram com comentários foram consideradas de nível 4 ou mais, conforme o modelo de análise 1 aplicado às redes sociais. Mesmo que a instituição não considere esses comentários em suas decisões, o cidadão teve um espaço para opinar e iniciar um diálogo.

Gráfico 14 – Nível de participação cidadã no canal do Youtube



Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

O conteúdo no canal do Youtube é predominantemente informativo e educativo, mas o ambiente virtual proporcionado pela TIC (D'AMBROSI; MASSOLI, 2012) e a disposição do MPSC em dialogar (TACCHI, 2011) fazem com que o cidadão se sinta confortável e seguro para interagir, perguntar, opinar e mesmo criticar a organização, o que conduz à aprendizagem organizacional de nível superior, como descrita por Ventriss (2016). Nesse tipo de aprendizagem, a organização pública precisa formular novos quadros cognitivos para resolver os problemas em rede e de forma colaborativa. Os vídeos e as interações analisadas aqui são exemplos desse tipo de aprendizagem organizacional.

A figura 10 apresenta um trecho dos diálogos estabelecidos no canal. Trata-se de um vídeo no qual o MPSC se posiciona contrário ao Projeto de Emenda Constitucional 37/2011. Rejeitada pelo Congresso em 2013, a PEC 37, como ficou conhecida, causou polêmica. Para o Ministério Público, a PEC restringiria o poder de investigação da instituição. Para os defensores da proposta, era a PEC da legalidade. Em meio à controvérsia, o MPSC se posicionou oficialmente contra a PEC e divulgou tal posicionamento em seus meios de comunicação institucionais. A figura mostra um trecho do debate *on-line*. É importante lembrar que a identidade dos cidadãos é preservada neste estudo por questões éticas, já que as manifestações ocorreram no contexto da rede social e que os indivíduos não foram consultados sobre o uso das suas identidades nesta pesquisa. Além disso, a identidade, neste caso, não influencia o resultado.

Figura 10 - Diálogo entre MPSC e sociedade no canal do Youtube da instituição

Fonte: CANAL DO MPSC NO YOUTUBE. **Por que o Ministério Público quer manter o poder de investigação? O PROMOTOR RESPONDE.** Disponível em: <
<https://www.youtube.com/watch?v=5oPSzXRGoWo>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

Neste caso, o MPSC conseguiu romper as barreiras burocráticas *top-down*, típicas dos órgãos públicos, e interagir com as pessoas de forma mais horizontal (INES, 2012), avançando em relação aos procedimentos operacionais padronizados, que são opostos ao caráter social das redes virtuais. Para atingir esse patamar de relacionamento na rede, foi necessário, primeiramente, um trabalho interno de convencimento dos líderes da organização sobre a importância de tal postura comunicativa. O canal do MPSC no Youtube só foi ao ar após um estudo aprofundado sobre as necessidades da organização e a finalidade da comunicação pública. Um jornalista foi contratado para fazer esse estudo, propor a solução, criar o canal, produzir e manter o conteúdo, bem como estabelecer o relacionamento com o cidadão.

Assim como os canais do Twitter e Facebook, o Youtube dispõe de um termo de uso³², com as regras para o diálogo entre o cidadão e a instituição. O documento, que está disponível no portal e na página da rede social, traz os objetivos do canal e os casos em que os comentários podem ser apagados; e os usuários, expulsos da conversa. São casos que ferem a lei, como comentários discriminatórios, ofensivos, preconceituosos, que incitem a violência ou que se refiram a material de campanha eleitoral. No Youtube, a conversa *on-line* com o cidadão é realizada somente pela equipe da COMSO. O jornalista responsável pela produção e publicação dos vídeos é responsável também pelo diálogo com a sociedade neste canal.

A visão de comunicação pública que pautou a criação do canal foi no sentido mais amplo, de “disseminação de conteúdos de interesse público, independentemente de serem originados de um órgão da estrutura de Estado ou de uma empresa privada.” (RIBEIRO, 2012, p. 9). Como observado na análise, há predominância do caráter informativo e educativo, um primeiro passo necessário para ampliar as competências políticas da cidadania (PATEMAN, 1992) e alcançar o modelo democrático no qual o centro do processo é deslocado para o debate público e as decisões são legitimadas pelo agir comunicativo (HABERMAS, 2012).

5.2 RACIONALIDADES NA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO “MPSC EM REDE”

A racionalidade substantiva (RAMOS, 1984) predominou nos processos organizacionais de implementação do projeto “MPSC em Rede”, o que se mostra coerente com o objetivo geral do projeto, que é aproximar a instituição do cidadão por meio de uma comunicação pública que explora as TICs. Trata-se de um objetivo carregado de um valor emancipatório (SERVA, 1997), próprio da racionalidade substantiva e da ação comunicativa, como teorizada por Habermas (2012).

Para analisar qual racionalidade (instrumental ou substantiva) predominou na implantação do projeto, aplicou-se o modelo de análise 2, adaptado de Serva (1997), conforme nossa proposta metodológica. O resultado mostra que a racionalidade substantiva predominou nos oito processos organizacionais pelos quais passou a etapa de implementação do “MPSC em Rede”. O quadro 13 resume cada processo, associado à racionalidade predominante, à ação racional predominante, e traz um exemplo para cada processo.

³² Disponível em: < <https://www.mpsc.mp.br/comunicacao/politica-de-uso-das-redes-sociais-youtube>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

Quadro 13 - Racionalidade predominante na implantação do projeto "MPSC em Rede"

Processo organizacional	Ação Racional predominante	Racionalidade predominante	Exemplo
Hierarquia e Normas	Entendimento	Substantiva	As normas para o uso das redes sociais na organização foram definidas a partir de <i>workshops</i> internos, nos quais todos foram ouvidos, e também a partir de testes técnicos para aferir a capacidade da rede.
Valores e Objetivos	Valores emancipatórios	Substantiva	O objetivo geral do projeto <i>MPSC em Rede</i> é aproximar a instituição do cidadão por meio de um plano de comunicação pública mediada por TICs. Os valores que nortearam tal plano são no sentido de fortalecer a cidadania e, consequentemente, a democracia.
Tomada de decisão	Entendimento	Substantiva	A decisão sobre as ferramentas tecnológicas que seriam adotadas foi tomada de forma conjunta pela área da comunicação, tecnologia e lideranças.
Controle	Entendimento	Substantiva	Os prazos das entregas de cada etapa do projeto foram definidos por meio de contrato com os fornecedores, e, em alguns casos, a maximização dos recursos foi considerada, mas não foi predominante. Na maioria dos casos, houve negociação até se chegar a um entendimento.
Divisão do trabalho	Autonomia	Substantiva	A divisão do trabalho na fase de planejamento e implementação se deu por competência e afinidade com as funções. As lideranças da organização deixaram que as equipes de comunicação e tecnologia se auto-organizassem.
Comunicação e relações interpessoais	Autenticidade	Substantiva	A comunicação entre os membros das equipes era formalmente registrada em <i>e-mails</i> , mas a solução dos conflitos e dos problemas diários se dava informalmente, de forma respeitosa, emancipatória e autônoma.
Reflexão sobre a organização	Valores emancipatórios	Substantiva	A relação entre organização e sociedade, bem como a relação interna entre os servidores e membros da instituição, é o foco do projeto <i>MPSC em Rede</i> . A cada etapa, tal relação era analisada e avaliada, segundo os princípios da comunicação pública.
Conflitos	Entendimento	Substantiva	Os conflitos eram resolvidos por meio do diálogo e da comunicação horizontal, tanto entre os pares como entre os líderes e as equipes subordinadas. As comunicações oficiais se deram por <i>e-mail</i> , mas informalmente as soluções eram encaminhadas e respeitadas por todos diariamente.

Fonte: Adaptado de Serva (1997).

Nas entrevistas realizadas para esta pesquisa, fica claro o valor emancipatório que norteou toda a implementação do “MPSC em Rede”. Um dos líderes à época afirma que “o projeto nasceu da necessidade de uma maior comunicação com a sociedade”. Em outro

trecho da entrevista, ele diz: “[...] é isso que a sociedade espera dos órgãos públicos. A abertura de um diálogo. O diálogo é o diferencial. O MP não ser apenas voz, mas também ouvido” (informação verbal). De acordo com Serva (1997, p. 28), os valores emancipatórios são primordiais para guiar a ação na instituição porque eles têm “o poder de povoar o imaginário do grupo, dando as cores da sua dimensão simbólica e alicerçando os processos de reflexão coletiva”.

As ações de entendimento também são recorrentes na implementação do projeto. Como observa Serva (1997), o entendimento é indispensável nas organizações movidas pela negociação, em que a palavra tem importância capital, caso do Ministério Público e, especificamente, de um projeto de comunicação pública. No setor de TI, a servidora responsável pelas questões técnicas do portal do MPSC diz: “há abertura para diálogo, para uma conversa. Os problemas são resolvidos sem atrito. As áreas se respeitam muito. As demandas que chegam de outras áreas são divididas entre comunicação e TI” (informação verbal). No setor de atendimento, que integra o fluxo de atendimento virtual ao cidadão com a comunicação, a percepção de entendimento é a mesma: “temos um bom relacionamento com a comunicação e trocamos muitas informações, discutimos os atendimentos. E quando há algo mais delicado, sempre conversamos antes de dar a resposta ou direcionar” (informação verbal).

A gestora do projeto sempre teve a preocupação de envolver não só os setores diretamente impactados pelo “MPSC em Rede” (atendimento, comunicação e TI), mas todos os servidores da instituição. Dessa forma, os conflitos foram minimizados, bem como possíveis resistências à mudança (RENÉ; RUIZ; TINO 2013). “Aos poucos, conseguimos envolver os servidores no projeto. Qualquer nova ação ou avanço de cada passo era amplamente divulgado internamente. Então, os servidores sabiam das novidades antes de qualquer outra pessoa” (informação verbal).

Sobre a noção de entendimento, que perpassa toda a implementação do projeto, Habermas explica que os atos da fala invocam compreensão, veracidade, sinceridade e justificação normativa (HABERMAS, 2012). Por sua vez, Guerreiro Ramos (1984) fala em “boa regulação da vida humana associada”, que é alcançada pelo debate racional e ordenada pela ética. Esse ambiente de entendimento na organização não pode ser confundido com a imagem irreal de harmonia, na qual não existem conflitos e diferenças. Pelo contrário, com a autonomia e liberdade dos indivíduos, as diferenças são expostas, respeitadas e debatidas. Serva (1997) explica que as ações de entendimento em uma organização comportam o debate

racional, o qual muitas vezes acarreta as tensões próprias de um ambiente marcado pela autenticidade, autonomia e liberdade de expressão.

A autonomia e autenticidade dos indivíduos envolvidos na implementação do projeto são outros destaques nas falas dos entrevistados. Um trecho da entrevista com a liderança à época é um exemplo de como essas ações racionais substantivas foram materializadas no processo organizacional:

[...] foram muitas conversas, muitas reuniões. Existiam opiniões divergentes. Foi preciso entender essas divergências para caminhar a uma convergência. Isso demandou muitos encontros. Como esse era o projeto da comunicação social, mas era imprescindível o aporte da área de tecnologia, e a comunicação estava ligada diretamente à Procuradoria, acabei eu sendo delegado para conduzir as discussões e, na medida em que as discussões evoluíam, as decisões do grupo eram levadas ao procurador-geral para que ele desse o aval (informação oral).

Ventriss (2016) defende que a racionalidade substantiva deve guiar toda a comunicação organizacional nos órgãos públicos. Neste estudo, nos limitamos a analisar somente os processos organizacionais na implementação do projeto “MSPC em Rede”. Uma avaliação mais abrangente, envolvendo todas as operações do setor, merece um estudo mais profundo, específico sobre o tema. De qualquer forma, o projeto envolveu diferentes setores da instituição e pode ser um exemplo para outros processos organizacionais. Mesmo marcado pela hierarquia do sistema judiciário, o Ministério Público foi capaz de criar e implementar um projeto no qual a racionalidade substantiva predominou (RAMOS, 1984). O entendimento predominou em relação à autoridade hierárquica; os valores emancipatórios guiaram o projeto, e não a busca por desempenho e *performance*; e a autonomia dos atores envolvidos foi fundamental para que cada um desempenhasse seu papel de forma livre e responsável (SERVA, 1997).

Isso não significa que não se observaram algumas ações pautadas pela racionalidade instrumental nos oito processos organizacionais analisados. O controle exercido por meio de contrato com os fornecedores, prevendo penalidades para atrasos nas entregas ou mesmo entregas inapropriadas, é um exemplo de ação racional instrumental pautada pela lógica da maximização dos recursos. Essa ação, no entanto, não extrapola a relação instituição/fornecedor, nem “coloniza” as demais relações internas entre os servidores na condução do projeto (HABERMAS, 2012). De forma predominante, o controle foi exercido por meio do diálogo e entendimento.

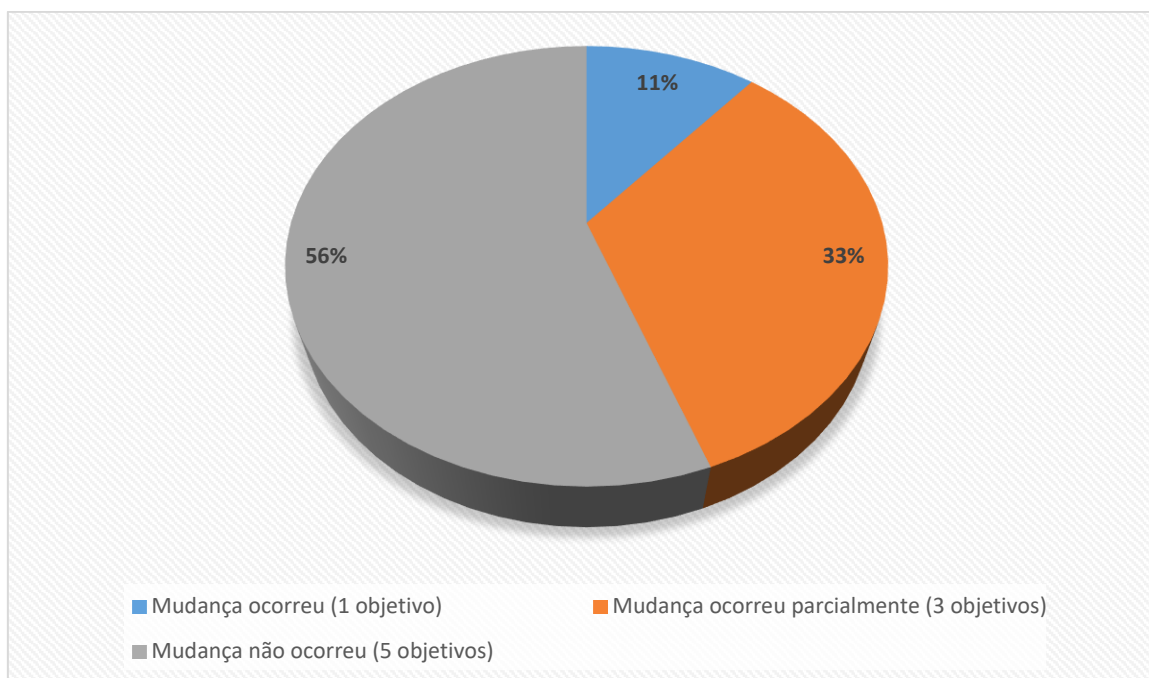
5.4 “MPSC EM REDE” E MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS

Apesar de o “MPSC em Rede” ter seguido os pré-requisitos de uma comunicação pública integrada (KUNSCH, 2012), ter sido implementado sob ações pautadas pela racionalidade substantiva (HABERMAS, 2012; RAMOS, 1984; SERVA, 1997; VENTRISS, 2016) e ter alcançado seu objetivo principal de aproximar a instituição do cidadão, criando espaços para o diálogo e participação digital (ARNSTEIN, 2002; LUQUE, 2012; GOMES, 2011), o projeto ainda não conseguiu cumprir todos os objetivos específicos que dizem respeito à mudança na cultura organizacional.

Dos 17 objetivos específicos do projeto, nove estão relacionados à mudança de processos, rotinas, estratégias e relacionamentos organizacionais. Ao aplicar o modelo de análise 3, adaptado de Pettigrew (2012), percebe-se que apenas um dos nove objetivos foi totalmente alcançado; três foram executados parcialmente, e cinco não foram cumpridos até o encerramento desta pesquisa.

O modelo de análise 3 avalia o conteúdo, o contexto (interno e externo) e o processo da mudança (PETTIGREW, 2012), sendo que os nove objetivos específicos do projeto “MPSC em Rede” que dizem respeito às mudanças organizacionais foram considerados conteúdo da mudança, conforme nossa proposta metodológica. O contexto externo refere-se ao ambiente social, econômico e político em que a organização atua. Já o contexto interno está relacionado à estrutura e cultura organizacional, às relações internas de poder e ao contexto interno político, através do qual as ideias de mudança devem fluir. O processo de mudança, por sua vez, refere-se às ações, reações e interações das várias partes interessadas, na medida em que procuram alterar a organização em seu estágio presente tendo em vista o futuro (PETTIGREW, 1996).

A análise propõe, ainda, uma escala de três níveis para a execução das mudanças: 1 (mudança ocorreu); 2 (mudança ocorreu parcialmente); e 3 (mudança não ocorreu). O resultado está resumido no gráfico 15.

Gráfico 15 – Mudanças organizacionais propostas pelo projeto “MPSC em Rede”

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

A análise dos nove objetivos específicos do projeto mostra que, na maioria dos casos, o contexto interno é desfavorável à mudança. Vamos à avaliação de cada um dos objetivos. O primeiro deles, “Criar rotinas e processos de comunicação *on-line* e em rede”, foi implementado parcialmente. O contexto externo é favorável à mudança. Com a popularização das ferramentas de TIC, a relação entre as pessoas e as instituições mudou. A *web* ampliou a possibilidade dos cidadãos se tornarem ativos em diferentes áreas de interesse, inclusive no exercício da cidadania (CASTELLS, 2006). Isso exige das organizações públicas mais transparência e agilidade na comunicação *on-line* e, conseqüentemente, rotinas e processos adaptados aos novos serviços. Portanto, para esse objetivo específico do projeto “MPSC em Rede”, o contexto externo é bastante favorável.

No caso do contexto interno, há consenso entre os atores da necessidade de tais rotinas e processos, mas a implementação deles esbarra em alguns pontos: (i) estrutura organizacional; (ii) tecnologia e (iii) legislação. Segundo o organograma da instituição, a COMSO responde diretamente à Procuradoria-Geral do MPSC. Mesmo que todos concordem que a comunicação deva ser abrangente e integrar todos os setores, na prática, a última palavra acaba sendo da Procuradoria. Dessa forma, a comunicação *on-line* e em rede com todos os setores da instituição ocorre em um primeiro nível de consulta, mas não decisório.

Atualmente, a tecnologia ainda é um entrave para a comunicação interna *on-line* e em rede. A ferramenta oficial é o *e-mail*, que não segue a lógica das redes. A intranet, página *web*

de acesso restrito aos funcionários, não foi reformulada. O processo parou na etapa de planejamento. Essa interrupção se deu quando o novo Procurador-Geral assumiu, e a nova gestão não priorizou a implementação da intranet como ferramenta de comunicação interna *on-line* e em rede, como previa o projeto “MPSC em Rede”. Por fim, a legislação referente à contratação de ferramentas digitais nos órgãos públicos exige a realização de licitações, o que demanda tempo maior para a contratação e o treinamento.

O principal processo para implementar o objetivo específico referente à criação de rotinas *on-line* e em rede foi uma consultoria externa contratada em 2012, que acabou influenciando na ampliação do quadro de servidores no setor de comunicação e no próprio projeto “MPSC em Rede”. Esse objetivo foi parcialmente alcançado na primeira etapa do projeto.

O objetivo específico “Inserir as ferramentas multimídia na cobertura diária da COMSO” também foi implementado parcialmente. Aqui o contexto externo diz respeito à necessidade da sociedade ao acesso à informação e, portanto, à necessidade de os órgãos públicos tornarem suas informações claras e acessíveis à população (BARTOLETTI; FACCIOI, 2016). Mais uma vez, a implementação de tal objetivo é unânime entre os atores internos, mas a prática exige qualificação técnica constante da equipe de comunicação para operar as ferramentas multimídia de forma eficiente, além de processos e rotinas muito bem estabelecidos para que as demandas sejam supridas. As duas exigências são atendidas parcialmente e, portanto, o objetivo específico também o é. Com relação ao processo da mudança, foram realizados treinamentos oficiais com toda equipe em momentos pontuais, mas essa não é uma prática rotineira.

Há dois objetivos específicos que podem ser analisados conjuntamente: “Criar cultura de medição de resultados com estabelecimento de indicadores-chave de sucesso” e “Medir as ações realizadas e estabelecer rotinas de métricas e resultados na COMSO”. Nenhum deles foi implementado até o encerramento desta pesquisa. O contexto externo é favorável a tais mudanças no sentido de que tornam o serviço público mais eficiente, uma exigência da sociedade. Internamente, essa mudança esbarra, principalmente, na cultura organizacional. Como vimos no capítulo 3 desta dissertação, o MPSC é um órgão público que tem origem no Brasil-colônia, quando a figura do promotor de justiça estava ligada ao Rei. Passados mais de 500 anos, a instituição só conseguiu autonomia com a Constituição de 1988. A cultura predominante no MPSC, assim como nos demais órgãos públicos, é de uma comunicação voltada à divulgação de informações oficiais. As TICs e, principalmente, as redes sociais, são uma nova realidade nas organizações. Essas ferramentas permitem um planejamento que dá

conta, ao mesmo tempo, de uma comunicação pública integrada (KUNSCH, 2012) e do estabelecimento de indicadores quantitativos claros e objetivos. Para isso, no entanto, seria necessário o cumprimento dos demais objetivos: rotinas, processos e gestão da informação, bem como uma clara estratégia de comunicação de médio em longo prazo, o que não ocorre hoje no MPSC.

O objetivo “Criar relatórios de comunicação analíticos, com dados quantitativos e qualitativos sobre a atuação do MPSC para gerar inteligência estratégica para a organização” também não foi implementado. O contexto externo é favorável a tal mudança no sentido de utilizar efetivamente novas fontes de inteligência cidadã (VENTRISS, 2016). Internamente, sabe-se que há uma grande quantidade de dados ao alcance da organização, mas falta capacidade para analisá-los de forma estratégica. O trabalho isolado dos diferentes setores (Finanças, Recursos Humanos, Tecnologia da Informação, Planejamento, Comunicação, entre outros) pode ser um dos motivos para a dificuldade em se estabelecer uma cultura voltada à estruturação e análise de dados de forma a gerar inteligência estratégica para a organização.

Outros dois objetivos específicos que também não foram implementados são “Criar cultura voltada à gestão do conhecimento e à inovação”, bem como “Criar redes internas de comunicação *on-line* para troca de informações e conhecimentos, objetivando um legado de conhecimento documentado para a organização e garantir que a inovação, a evolução contínua e as melhores práticas estejam presentes nas entregas da COMSO”. Mais uma vez, o contexto externo é bastante favorável. A sociedade da informação propicia o surgimento de comunidades *web* que compartilham informações e conhecimento (D'AMBROSI; MASSOLI, 2012). Todo esse conhecimento gerado pela interação interna dos funcionários e pela interação entre a instituição e o cidadão pode ser fonte de inovação e melhoria contínua nos serviços (VENTRISS, 2016). Internamente, no entanto, os entraves (i) estruturais, (ii) tecnológicos e (iii) culturais dificultam a implementação de tal proposta. Apesar de todos concordarem com as vantagens em gerar inovação a partir da gestão do conhecimento, a prática pautada por normas e leis, típica do sistema judiciário, é contraditória à aprendizagem substantiva, como descrita por Ventriss (2016). Além disso, a inovação esbarra, muitas vezes, nas relações de poder fortemente marcadas pela hierarquia judiciária no MPSC.

O objetivo “Envolver todos os membros do MPSC no projeto de comunicação em rede” foi parcialmente alcançado em momentos pontuais do planejamento e implementação do “MPSC em Rede”, mas o processo ainda não foi incorporado à cultura organizacional. O contexto externo é favorável. A literatura mostra que a participação dos servidores é uma

variável fundamental na mudança organizacional (RENÉ; RUIZ; TINO, 2013). Internamente, no entanto, a forte cultura hierárquica, com as decisões *top-down* (INES, 2012), dificulta esse envolvimento de forma rotineira. Os processos para a mudança tiveram sucesso pontualmente, com aprendizagens de nível inferior (que tende a ocorrer em contextos organizacionais bem compreendidos), dizem respeito a tarefas pontuais (VENTRISS, 2016).

Por fim, um dos objetivos que foi plenamente alcançado é “Estabelecer uma conversa *on-line* e em rede com cidadãos, servidores, imprensa, governo e toda a cadeia de *stakeholders* do MPSC”. Como vimos na análise de conteúdo do portal e das redes sociais da instituição, a reformulação dos canais, com uma linha editorial e um fluxo de atendimento institucionalizado, permitiu tal mudança. O contexto externo era favorável, com a sociedade em rede exigindo uma comunicação mais horizontal com os órgãos públicos e uma pesquisa de imagem que mostrava um MPSC desconhecido pela maioria das pessoas. Internamente, a mudança ocorreu durante a primeira e segunda etapas do projeto “MPSC em Rede”, quando havia um cenário favorável à mudança. As lideranças apoiavam a mudança, e as equipes de comunicação e de tecnologia estavam focadas nos processos para essa finalidade.

O quadro 14 resume a análise do contexto externo, interno e processos para os nove objetivos específicos do “MPSC em Rede” relacionados à mudança organizacional.

Quadro 14 - Mudança organizacional proposta pelo “MPSC em Rede”

Conteúdo	Escala de execução	Contexto externo	Contexto interno	Processo
Criar rotinas e processos de comunicação <i>on-line</i> e em rede.	2	Favorável à mudança.	Favorável à mudança, com alguns entraves.	Consultoria externa. Implementação realizada em três etapas. Etapas 1 e 2 concluídas. Etapa 3 pendente após mudança de gestão.
Criar cultura voltada à gestão do conhecimento e à inovação.	3	Favorável à mudança.	Adverso à mudança. Relação de poder hierárquica dificulta a inovação.	Algumas ações pontuais foram realizadas, mas não há processos institucionalizados.
Inserir as ferramentas multimídia na cobertura diária da COMSO.	2	Favorável à mudança.	Favorável à mudança, mas com alguns entraves.	Processo parcialmente comprometido porque rotinas estão parcialmente implementadas.
Criar cultura de medição de resultados com estabelecimento de indicadores-chave de sucesso.	3	Favorável à mudança.	Adverso à mudança. Proposta esbarra na estrutura do órgão público que dificulta gestão baseada em metas e indicadores.	Ainda não há processo para essa mudança.

Medir as ações realizadas e estabelecer rotinas de métricas e resultados na COMSO.	3	Favorável à mudança.	Adverso à mudança. Proposta esbarra na estrutura do órgão público que dificulta gestão baseada em metas e indicadores.	Ainda não há processo para essa mudança.
Criar relatórios de comunicação analíticos, com dados quantitativos e qualitativos sobre a atuação do MPSC, com o objetivo de gerar inteligência estratégica para a organização.	3	Favorável à mudança.	Adverso à mudança. Há setores da organização que trabalham com informação estratégica para atuação dos promotores. Mas os setores operam isoladamente porque não há comunicação interna integrada.	Ainda não há processo para essa mudança.
Estabelecer uma conversa <i>on-line</i> e em rede com cidadãos, servidores, imprensa, governo e toda a cadeia de <i>stakeholders</i> do MPSC.	1	Favorável à mudança.	Favorável à mudança.	Adaptação dos canais digitais que já existiam e criação de novos, com regras para o diálogo, fluxo de atendimento ao cidadão, mudança na linguagem e na padronização visual.
Envolver todos os membros do MPSC no projeto de comunicação em rede.	2	Favorável à mudança.	Estrutura interna da organização é dividida em membros, servidores, terceirizados, estagiários e bolsistas. A hierarquia entre os servidores é marcante e dificulta a comunicação em rede.	O objetivo foi cumprido em momentos pontuais do planejamento e implementação do “MPSC em Rede”, mas o processo ainda não foi incorporado à cultura organizacional.
Criar redes internas de comunicação <i>on-line</i> para troca de informações e conhecimentos, objetivando um legado de conhecimento documentado para a organização e garantir que a inovação, a evolução contínua e as melhores práticas estejam presentes nas entregas da COMSO.	3	Favorável à mudança	Adverso à mudança porque as rotinas e processos de comunicação ainda são falhos.	Ainda não há processo para essa mudança.

Fonte: Adaptado de Pettigrew (2012).

É interessante observar que, apesar do sucesso em estabelecer um diálogo com o cidadão por meio das TICs, o projeto “MPSC em Rede” falhou em criar uma rede interna de comunicação horizontal, amparada pelas TICs e capaz de gerar inteligência estratégica para a organização. Segundo a gestora do “MPSC em Rede”, até o encerramento desta pesquisa, 70% do projeto havia sido executado. Na avaliação da servidora, os 30% que não foram implementados se devem aos prazos mais burocráticos do setor público em relação ao privado e a uma série de concessões internas que precisaram ser feitas para que o projeto avançasse. “Foi mais inteligente o projeto se adaptar a algumas realidades que tentar mudá-las” (informação verbal). Ou seja, concessões foram feitas para que os 70% do projeto fossem implementados. Isso pode explicar porque os objetivos que dizem respeito a mudanças organizacionais profundas foram preteridos. Um próximo passo importante, na opinião da gestora, é institucionalizar o projeto e o uso de *big data* de forma tática e estratégica na organização, coisa que o “MPSC em Rede” não havia conseguido até então. No entanto, esse passo só poderia ser dado com uma decisão *top-down*.

A instituição ainda é muito hierárquica. Antes, andou porque tínhamos interlocução direta com a administração. Agora, está mais lento porque não há mais essa interlocução. Então, significa que os processos não foram alterados. Isso é o mais difícil aqui dentro. A comunicação ainda é vertical, não é horizontal. E acho que o único jeito de mudar é se a mudança for vertical mesmo (informação oral).

Um dos decisores da instituição acredita que é preciso, agora, replanejar a fase final do projeto para que os objetivos específicos analisados aqui possam ser implementados ou mesmo alterados. Além disso, ressalta a importância de estabelecer as rotinas e processos para a manutenção do que foi alcançado até agora. Já a servidora do setor de atendimento (SEAC) comemora algumas mudanças culturais profundas pelas quais a organização passou, principalmente na aproximação com o cidadão. Segundo ela, o MPSC percebeu a necessidade de estar próximo ao cidadão, mas uma das funções do SEAC é lembrar, diariamente, os funcionários dessa necessidade.

É preciso voltar à razão de existir do Ministério Público. Somos servidores, mas servimos a quem? O MP ganhou um *status* na sociedade e estava numa situação de existindo por ele mesmo, para ele mesmo, e esquecendo que, na verdade, existe para o cidadão. O fato de enxergar o cidadão não como alguém que vem pedir algo, mas alguém a quem você deve algo. Cidadão não é cliente. A instituição é dele. É preciso lembrar disso diariamente (informação oral).

Os resultados obtidos a partir da análise da mudança organizacional promovida pelo “MPSC em Rede” mostram que, apesar da vontade de mudar, o Ministério Público, assim como outras organizações públicas, tem como preocupação central o crescimento, a

sobrevivência e o controle institucional, o que foi descrito por Ventriss (2016) como imperativo organizacional, que dificulta a participação e a inovação. A mudança, nesse caso, exige uma aprendizagem organizacional substantiva, com um sistema de governança no qual novas formas de responsabilidade são projetadas em consonância com um arranjo não hierárquico, em rede e colaborativo (VENTRISS, 2016). A adoção de TICs pelas organizações envolve mudança de cultura organizacional, mas, em sua grande maioria, as iniciativas ainda estão na fase de disseminar as informações e não avançaram para uma comunicação interativa e participativa (INES, 2012). Esse parece ser o caso do Ministério Público de Santa Catarina. A mudança substantiva na organização (VENTRISS, 2016) não foi alcançada.

Após a execução de 70% do projeto “MPSC em Rede”, houve eleições para o novo Procurador-Geral de Justiça. Um período de transição entre a antiga e nova equipe de gestores exige que muitos projetos sejam interrompidos até que os novos líderes tomem conhecimento das ações e definam pela continuidade ou alteração dos projetos. Esse foi o caso do “MPSC em Rede”. As entregas previstas na primeira etapa foram realizadas, com exceção da página interna (intranet). As entregas previstas para a segunda e terceira etapas, no entanto, estão parcialmente concluídas, e sua conclusão ou suspensão dependerão de avaliações futuras.

Segundo Ventriss (2016), um projeto de comunicação pública com foco no cidadão, que almeja a participação e o engajamento cívico fazendo uso da lógica das redes, exige da organização pública um planejamento consistente e uma implementação gradativa, considerando a magnitude da mudança na cultura organizacional e o necessário aprimoramento das habilidades dos seus funcionários. O “MPSC em Rede” considerou essas restrições, foi planejado em três etapas e envolveu líderes e subordinados na fase de implementação, mas, ainda assim, as ações estruturantes que abordam as estratégias organizacionais não foram completamente executadas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos concluir que o projeto “MPSC em Rede” foi exitoso ao estabelecer canais de diálogo com o cidadão, contribuindo para aproximar a instituição e a sociedade e, dessa forma, ampliar e fortalecer os espaços democráticos. No entanto, a participação cidadã ainda está nos níveis iniciais, restrita à divulgação de informações e, quando muito, à oferta de espaços para críticas pontuais em relação à atuação da organização. Não encontramos, em nossas análises, níveis mais profundos de participação, seja por limitação da estrutura organizacional, que não comporta a participação direta em decisões institucionais (o cidadão não pode, por exemplo, participar da decisão sobre a abertura ou não de um inquérito), seja pela opção em utilizar as TICs com a finalidade puramente informativa.

A dimensão informativa da comunicação pública mediada pelas TICs no Ministério Público de Santa Catarina é um passo inicial para promover a participação e o empoderamento do cidadão. O problema é que não identificamos projetos em andamento para ampliar esse nível de participação. Atualmente, a organização utiliza as TICs para fornecer informações necessárias para que o cidadão comece a participar da vida pública. Apesar disso, como foi evidenciado na análise dos canais digitais, o cidadão vai além do papel de receptor e interage com a instituição, que, por sua vez, conseguiu criar processos e capacitar os servidores para esse diálogo. Esses processos, entretanto, se limitam ao diálogo e não avançam para a deliberação e decisão.

A análise de conteúdo nos canais digitais da instituição demonstrou, ainda, o compromisso com a comunicação pública, afastando-se da comunicação política e aproximando-se das tarefas de mediação social, correspondentes à esfera pública de Habermas (2012). O projeto “MPSC em Rede” conseguiu estabelecer, nos canais digitais, um processo dialógico que privilegia o interesse público em relação ao privado ou corporativo e centralizado no cidadão, adaptando os instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses públicos e assumindo a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo. Dessa forma, o projeto de comunicação digital implementado pelo MPSC está ancorado na racionalidade comunicativa.

Os oito processos organizacionais para implementar o “MPSC em Rede” foram pautados predominantemente pela racionalidade substantiva, nos quais os valores emancipatórios guiaram a conduta dos atores envolvidos, bem como o entendimento, a autonomia e a autenticidade. Essas ações se contrapõem à racionalidade instrumental baseada no cálculo, orientada para o alcance de metas técnicas ou de finalidades ligadas a interesses

econômicos ou de poder social, através da maximização dos recursos disponíveis, no chamado “cálculo utilitarista de consequências” (RAMOS, 1989). Como vimos, isso não significa que não houve conflitos durante a implementação do projeto, mas que tais conflitos foram resolvidos por meio do entendimento, autonomia e autenticidade dos envolvidos.

As ações durante a implementação do “MPSC em Rede” estão relacionadas à comunicação organizacional integrada, conforme descrita por Kunsch (2012), que envolve o público interno e externo, com uma disposição política e administrativa para alinhar os interesses da instituição aos da comunidade, mantendo uma postura de aprendizagem diante dos erros e experimentações.

Nesse sentido, consideramos que o projeto conseguiu estabelecer uma racionalidade substantiva condizente com a missão, visão e valores da instituição. É importante salientar, no entanto, que nossa pesquisa se restringe à análise dos processos de implementação do projeto. O estudo não foi ampliado para outros processos organizacionais e, portanto, não podemos extrapolar os resultados. Como se trata de uma instituição marcada por uma rígida hierarquia, é possível não identificarmos a racionalidade substantiva em outras áreas da organização.

Já a avaliação dos objetivos específicos do projeto “MPSC em Rede” que se referem à mudança de processos, rotinas, estratégias e relacionamentos organizacionais mostrou que o projeto teve dificuldades para avançar em alguns pontos, principalmente nos que se referem à comunicação interna, criação de indicadores de sucesso e medição de resultados, além do uso das TICs para gerar inteligência estratégica para a organização. Ao aplicar a abordagem de Pettigrew (2012), percebeu-se que a organização se depara com entraves de contexto interno que impedem as mudanças organizacionais e a aprendizagem organizacional de nível superior.

Dos nove objetivos específicos analisados, cinco não foram executados: (i) criar redes internas de comunicação *on-line* para gerir o conhecimento, garantindo a inovação e melhoria contínua das práticas; (ii) criar relatórios analíticos com a finalidade de gerar inteligência estratégica para a organização; (iii) medir as ações realizadas e estabelecer rotinas de métricas e resultados; (iv) criar cultura de medição de resultados com estabelecimento de indicadores-chave de sucesso; e (v) criar cultura voltada à gestão do conhecimento e à inovação. Todos os cinco objetivos estão relacionados à cultura de gestão do conhecimento e inovação.

A dificuldade em implementar tais objetivos está no contexto interno da organização. O resultado da análise mostra que o contexto externo é favorável às mudanças, mas o contexto interno, marcado por uma cultura organizacional hierárquica, com origem no sistema

judiciário brasileiro, que, por sua vez, foi herdado de Portugal, é um entrave à inovação. Ao resgatar a história da instituição, vimos que, somente com a Constituição de 1988, a organização adotou o formato que tem hoje, com autonomia funcional, administrativa e financeira. De 1609 a 1988, a organização passou por diversas alterações, mas sempre subordinada à Coroa ou aos Poderes da União.

Estabelecer, neste contexto interno, uma cultura voltada à gestão do conhecimento e inovação por meio das TICs significa alterar padrões de comportamento historicamente construídos. A cultura organizacional é profunda e extensa e está manifesta nas pessoas, em seus relacionamentos, crenças e pontos de vista sobre a instituição, nas estruturas organizacionais, nos sistemas, missão, forma de recrutamento, socialização e recompensas. Além disso, mudar implica alterar as forças e as relações de poder.

Tal mudança exige uma aprendizagem organizacional substantiva com um sistema de governança no qual novas formas de responsabilidade são projetadas em consonância com um arranjo não hierárquico, em rede e colaborativo. Uma possibilidade é que o atual processo dialógico estabelecido nos canais de comunicação externos da instituição acabe por influenciar, gradativamente, os processos internos, a ponto de alterar os arranjos organizacionais. Com mais acesso à informação e canais de diálogo efetivos, a sociedade passa a influenciar as decisões na organização pública, mesmo que indiretamente.

Gradativamente, a organização pública poderá deixar de ser apenas um instrumento técnico para produzir bens e serviços e passar a ser um instrumento de democratização da sociedade. Sob essa ótica, a relação entre cidadão e organização pública será ainda mais fortalecida. Para que isso ocorra, no entanto, é necessário um clima político e administrativo em que cidadãos e funcionários públicos estejam dispostos a experimentar novos métodos de comunicação. Na experimentação, tanto os cidadãos quanto os funcionários públicos aprendem participando de esforços conjuntos de resolução de problemas e prestação de serviços.

7 ENCAMINHAMENTOS

No decorrer desta pesquisa, surgiram algumas questões que merecem estudos mais aprofundados, sob um olhar acadêmico. Tais questões fogem ao escopo deste estudo e, portanto, serão apresentadas aqui como sugestões para futuros trabalhos. Primeiramente, do ponto de vista teórico, há uma lacuna a ser explorada no que concerne ao conceito de poder nas instituições públicas. A análise das mudanças organizacionais propostas pelo projeto “MPSC em Rede” mostra que alguns objetivos não foram alcançados devido ao contexto interno da organização, que envolve a questão do poder. Houve a troca de Procurador-Geral e, conseqüentemente, de todos os coordenadores e gestores diretamente envolvidos com o projeto de comunicação. Esse contexto impactou diretamente na execução da última etapa do projeto e merece uma análise mais aprofundada, a partir das teorias de poder.

A partir das entrevistas realizadas com os servidores da instituição, foram identificadas, também, algumas ações que poderão alterar o presente estudo. Em 2018, será realizada uma segunda edição da pesquisa “Percepção da População Catarinense sobre o MPSC”. Essa pesquisa poderá trazer novos indícios sobre a relação entre a instituição e o cidadão, além dos canais digitais do MPSC, que foram analisados neste estudo. Outra ação que está prevista para ocorrer no MPSC é com relação às audiências públicas promovidas pela instituição. Atualmente, os Promotores de Justiça realizam as audiências nos municípios catarinenses conforme a necessidade de cada região. Não há, no entanto, uma comunicação estruturada para promover a participação cidadã presencial e virtualmente nessas audiências. O Setor de Atendimento ao Cidadão (SEAC) desenvolve, atualmente, um projeto nesse sentido. A ideia é criar um sistema *on-line* no qual o cidadão poderá se inscrever e acompanhar as audiências, de forma presencial ou virtual. O projeto pretende também explorar as TICs de forma a ampliar a participação cidadã nesses eventos.

Uma terceira sugestão é com relação às ações do projeto “MPSC em Rede” que ainda não foram implementadas e que seguem em aberto. Essa situação merece ser revista em um espaço de tempo para avaliarmos se nossa hipótese de que o atual processo dialógico estabelecido nos canais de comunicação externos da instituição acabará por influenciar, gradativamente, os processos internos da organização.

REFERÊNCIAS

- AGOSTINO, Deborah. The Effectiveness of Social Software for Public Engagement. **International Journal of Engineering Business Management**, Milão, v. 4, p.1-10, jan. 2012.
- ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, Ltda, 2004. 223 p.
- BARRETT, Susan M. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. **Public Administration**, Malden, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.
- BARROS, Chalini Torquato Gonçalves de; SAMPAIO, Rafael Cardoso. Internet como esfera pública? Análise de usos e repercussões reais das discussões virtuais. **Cadernos PPG-AU/UFBA**, [s. L.], v. 9, n. 1, p.87-104, 2010.
- BARTOLETTI, Roberta; FACCIOLI, Franca. Public Engagement, Local Policies, and Citizens Participation: An Italian Case Study of Civic Collaboration. **Social Media + Society**, Roma, v. 2, n. 3, p.1-11, 14 set. 2016.
- BERGER, P.L.; LUCKMANN, T. **The Social Construction of Reality**. New York: Doubleday Anchor, 1967. 249 p.
- BLAKE, Charles H.; MARTIN, Christopher G. The dynamics of political corruption: Re-examining the influence of democracy. **Democratization**, [s.l.], v. 13, n. 1, p.1-14, fev. 2006.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007. 173 p. Tradução de Marco Aurélio Nogueira.
- _____. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1997.
- _____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. 171 p. Tradução de Marco Aurélio Nogueira.
- BOTELHO, Louise Lira Roedel; CUNHA, Cristiano Castro de Almeida; MACEDO, Marcelo. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. **Gestão e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 5, n. 11, p.121-136, ago. 2011.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. **Comunicação pública: Estado, mercado e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007. p.1-33.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: de 5 de outubro de 1988. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 485p.

BRASIL. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público nº 8625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Dispõe Sobre Normas Gerais Para A Organização do Ministério Público dos Estados e Dá Outras Providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 fev. 1997.

BURRELL, Gibson; MORGAN, Gareth. **Sociological Paradigms and Organizational Analysis**: Elements of the Sociology of Corporate Life. London: Heinemann, 1979. 432 p.

CANAL DO MPSC NO YOUTUBE. **Por que o Ministério Público quer manter o poder de investigação? O PROMOTOR RESPONDE**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=5oPSzXRGoWo>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Org.). **A Sociedade em Rede**: do Conhecimento à Ação Política. Belém: Imprensa Nacional-casa da Moeda, 2006. Cap. 1. p. 17-30.

CÂMARA NETO, I. A.; REZENDE FILHO, C. B. A evolução do conceito de cidadania. **Revista Ciências Humanas**, Taubaté, v.7, n.2, jul-dez, 2001.

CSILLAG, J.; MARTINS, R.; MENDES, M. Estudo de caso como opção de pesquisa empírica em operações. **Revista de Administração de Empresas**, v. 52, n. 4, p. 380-385, 2012.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. 230 p. Tradução de Beatriz Sidou.

DAHLBERG, Lincoln. Computer-Mediated Communication and the Public Sphere: A Critical Analysis. **Journal of Computer-Mediated Communication**, v. 7, n. 1, 2001.

_____. Net-Public Sphere Research: Beyond The “First Phase”. **Javnost - The Public**, [s.l.], v. 11, n. 1, p.27-43, jan. 2004.

D'AMBROSI, Lucia; MASSOLI, Laura. Bridging and bonding connections beyond the web: youth movements and civic engagement. **International Review of Sociology**, [s.l.], v. 22, n. 3, p.530-551, nov. 2012.

DEAN, Jodi. Cybersalons and Civil Society: Rethinking the Public Sphere in Transnational Technoculture. **Public Culture**, v. 13, n. 2, p. 243-265, 2001.

DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social**. São Paulo: Vozes, 2001.

DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Cap. 6. p. 121-134.

ESTEVE, J. J. P. Nunes. **Espaço público e democracia**: comunicação, processo de sentido e identidade social. São Leopoldo: Unisinos, 2003.

FAIRCLOUGH, Norman; MELO, Iran Ferreira de. Análise Crítica do Discurso como método em pesquisa social científica. **Linha D'Água**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 307-329, dec. 2012.

FARAON, M.; VILLAVICECIO, V.; RAMBERG, R.; KAIPAINEN, M. From mobilization to Consensus: Innovating cross-media services to organize crowds into collaborative communities. **CeDem**, 2013, p.215-227.

FARAON, Montathar; VILLAVICECIO, Victor; RAMBERG, Robert; KAIPAINEN, Mauri. From mobilization to Consensus: Innovating cross-media services to organize crowds into collaborative communities. **CeDem**, 2013, p.215-227.

FERRO, E.; CAROLEO, B.; LEO, M.; OSELLA, M.; PAUTASSO, E. The Role of ICT in Smart Cities Governance. **CeDem**, 2013, p.133-145.

FOCO OPINIÃO E MERCADO (Santa Catarina). Ministério Público de Santa Catarina (Comp.). **Percepção da População Catarinense sobre o Ministério Público de Santa Catarina**. Florianópolis: Foco Opinião e Mercado, 2012. 152 p.

GODOY, Arilda Schimit. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mai /jun. 1995.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos**, v. 7, n. 3, p. 214-222, set/dez. 2005.

_____. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Org.). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. Cap. 1. p. 19-45.

GONDIN, S.; SÁ, M.; MELO, L.; BARBOSA, S.; VASCONCELLOS, C. Da descrição do caso à construção da teoria ou da teoria à exemplificação do caso? Uma das encruzilhadas da produção do conhecimento em administração e áreas afins. **O&S**, v.12, n.35, p. 47-68, 2005.

GRAHM, Andrew. **Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público**. Brasília: ENAP, 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 175 p.

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

_____. Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. **Communication Theory**, Frankfurt, v. 16, n. 4, p.411-426, nov. 2006.

_____. **Teoria do Agir Comunicativo, 1**: racionalidade da ação e racionalização social. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. 704 p. Tradução Paulo Astor Soethe.

_____. **Teoria do Agir Comunicativo, 2:** sobre a crítica da razão funcionalista. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. 811 p. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler.

HAMMOND, Michael. A Habermasian perspective on joint meaning making online: What does it offer and what are the difficulties? **International Journal of Computer-supported Collaborative Learning**, Coventry, v. 10, n. 3, p.223-237, 16 jun. 2015.

HANCOCK, D. R., ALGOZZINE, B. Doing case study research: a practical guide for beginning researchers. New York: **Teachers College Press**, 2006.

HASWANI, Mariângela Furlan. Comunicação pública 360 graus e a garantia de direitos. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011. p.81-97.

HAYTHORNTHWAITE, Caroline. Democratic Process in Online Crowds and Communities. **CeDem**, 2011, p.23-33.

INES, Mergel. The social media innovation challenge in the public sector. **Information Polity**, [s.l.], v. 17, n. 34, p.281-292, 2012.

KOÇOUSKI, Marina. **Comunicação pública: construindo um conceito**. In: MATOS, Heloiza. **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: Eca/usp, 2012. Cap. 4. p. 71-96.

KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011. 293 p.

LAKATOS, E. M., MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

LEMO, André. Nova esfera Conversacional. In: MARQUES, Ângela et al. **Esfera Pública, Redes e Jornalismo**. Rio de Janeiro: E-papers, 2009. p. 9-30.

LIMA, Manuella Dantas Corrêa; ABBUD, Maria Emilia de Oliveira Pereira. Comunicação Organizacional: Histórico, Conceitos e Dimensões. In: XIV CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO NORTE, 2015, Manaus. **Anais**: Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2015. p. 1-15.

LITSCHKA, Michael; KARMAVIN, Matthias. Ethical implications of the mediatization of organizations. **Journal of Information, Communication and Ethics in Society**, Bingley, v. 10, n. 4, p.222-239, 23 nov. 2012.

LOCATELLI, C. Augusto. **Comunicação e Barragens: o poder da comunicação das organizações e da mídia na implantação da Usina Hidrelétrica Foz de Chapecó (Brasil)**. 2011.423 f. Tese (Doutorado em comunicação e Informação) – Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. Propuesta general de comunicación pública. **Strategy & Management Business Review**, La Serena, v. 3, n. 2, p.1-17, 2012.

LUQUE, Santiago Giraldo. Modelo de análisis del uso de internet para promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión pública (poderes Ejecutivo y Legislativo). **Signo y Pensamiento**, Bogotá, v. 31, p.18-36, 2012.

MAIA, Rousiley Celi Moreira. Internet e esfera civil: limites e alcances da participação política. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Org.). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. Cap. 2. p. 47-91.

MANCINI, P. **Manuale di comunicazione pubblica**. 5. ed. Bari: Editori Laterza, 2008.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação, instituições políticas e internet: um exame dos canais participativos presentes nos portais da Câmara e da Presidência do Brasil. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Org.). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. Cap. 3. p. 95-121.

MATOS, Heloiza. **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: Eca/usp, 2012. 411 p.

MELLO, Ricardo. **Comunicação de interesse público**. Recife: Fundaj/Massangana, 2004.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. Vanessa Aguiar de Jesus (Org.). **Projeto MPSC em Rede**. Florianópolis: MPSC, 2013. 13 p.

_____. **Promotorias de Justiça**. Disponível em: <http://www.mpsc.mp.br/o-ministerio-publico/promotorias-de-justica>. Acesso em: 15 jun. 2017.

MIOLA, Edna. Características institucionais de deliberação online: um estudo do fórum de discussão do portal da Câmara dos Deputados. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Org.). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. Cap. 5. p. 147-174.

MORGAN, Gareth; SMIRCICH, Linda. The Case for Qualitative Research. **The Academy of Management Review**, Pennsylvania, v. 5, n. 4, p.491-500, 1980.

MOZZATO, Anelise R.; GRZBOVSKI, Denise. Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. **RAC**, Curitiba, v. 15, n. 4, p. 731-747, jul/ago. 2011.

NASCIMENTO, Lebna L. **Processos e práticas de comunicação em empresas públicas da esfera federal: análise das redes sociais digitais**. 2014. 165 f. Dissertação (Pós-Graduação em Ciências da Comunicação) - Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 155 p. Tradução de Luiz Paulo Rouanet.

PÉREZ-LINÁN, Aníbal; POLGA-HECIMOVICH, John. Explaining military coups and impeachments in Latin America. **Democratization**, [s.l.], v. 24, n. 5, p.839-858, 2016.

PERFIL DO MPSC NO TWITTER. Disponível em: <https://twitter.com/mpscnoticias>. Acesso em: 15 jun. 2017.

PETTIGREW, Andrew M. A Cultura das Organizações é Administrável? In: FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria (Org.). **Cultura e Poder nas Organizações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1996. Cap. 3. p. 145-153.

_____. Context and Action in the Transformation of the Firm. **Journal of Management Studies**, Manchester, v. 6, n. 24, p.649-670, nov. 1987.

_____. Context and Action in the Transformation of the Firm: A Reprise. **Journal of Management Studies**, Oxford, v. 7, n. 49, p.1304-1328, nov. 2012.

PINTER, Silvia Pereira. **Os desafios do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) para atuar no ambiente digital de comunicação**: um estudo de caso. 2014. 40 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Desenvolvimento Gerencial de Gestores Públicos, Fundação Escola de Governo - ENA, Florianópolis, 2014.

PORTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. Disponível em: <http://www.mpsc.mp.br/>. Acesso em: 16 jun. 2017.

POSTER, M. Cyberdemocracy: internet and the public sphere. In: PORTER, D. (ed.). **Internet culture**. New York: Routledge, p. 201-218, 1997.

RAMOS, A. Guerreiro. **A nova ciência das organizações**. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

RENÉ, Meier; RUIZ, Ben Esther; TINO, Schuppan. ICT-enabled public sector organizational transformation: Factors constituting resistance to change. **Information Polity**, [s.l.], v. 18, n. 4, p.315-329, 2013.

RESENTE, Viviane de Melo; RAMALHO, Viviane C. Vieira Sebba. Análise de discurso crítica, do modelo tridimensional à articulação entre práticas: implicações teórico-metodológicas. **Linguagem em (Dis)curso - LemD**, Tubarão, v. 5, n.1, p. 185-207, jul./dez. 2004.

RIBEIRO, A. Augusto. **YouTube, a nova TV corporativa**: o vídeo na web como estratégia de comunicação pública e empresarial. Florianópolis: Combook, 2013.

RIBEIRO, Ludmila. A Emenda Constitucional 45 e a Questão do Acesso à Justiça. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p.465-492, 2008.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas S.a., 1999. 334 p.

ROLANDO, Stefano. **A dinâmica evolutiva da comunicação pública**. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Cap. 1. p. 23-38.

ROTHER, E. T. **Revisão sistemática versus revisão narrativa**. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ape/v20n2/a01v20n2.pdf> Acesso em: 06 nov. 2016.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999. 258 p.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). 5 de outubro de 1989. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Art. 93 a 102. Florianópolis, 1989.

_____. Lei Complementar nº 197, de 13 de junho de 2000. **Lei Orgânica do Ministério Público**. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público e adota outras providências. Florianópolis, 2000.

_____. Ministério Público de Santa Catarina. Procuradoria-Geral de Justiça. **Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022: construindo nosso futuro**. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2012. 40 p.

SANTOS, B. Sousa. Subjectividade, Cidadania, Emancipação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. n. 32, jun. 1991.

SÁ-SILVA, R. J.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. v. 1, n. 1, jul.2009.

SERVA, Maurício. A Racionalidade Substantiva Demonstrada na Prática Administrativa. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 37, n. 2, p.18-30, 1997.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, Felipe Gonçalves. Entre potenciais e bloqueios comunicativos: Habermas e a crítica do Estado democrático de direito. **Caderno CRH**, v. 24, n. 62, p. 307-330, mai/ago. 2011.

SILVA, Sivaldo Pereira. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Org.). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. Cap. 4. p. 123-146.

SOUSA SANTOS, Boaventura; AVRITZE, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SOUSA SANTOS, Boaventura (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003 p. 43-82.

STIGLITZ, J. E.; WEISS, A. Asymmetric information in credit markets and its implications for macroeconomics. **Oxford Economic Papers**, v. 44, n. 4, p. 162-92, 1992.

STINCHCOMBE, Arthur L. **Constructing Social Theories**. Chicago: University of Chicago, 1968.

SUTTON, Jeannette N. Social Media Monitoring and the Democratic National Convention: New Tasks and Emergent Processes. **Journal of Homeland Security and Emergency Management**, [s.l.], v. 6, n. 1, p.1-20, 14 jan. 2009.

TACCHI, J. Open content creation: The issues of voice and the challenges of listening. **New Media & Society**, [s.l.], v. 14, n. 4, p.652-668, 17 nov. 2011.

TAYLOR, Wal; MARSHALL, Stewart. Collaboration: the Key to Establishing Community Networks in Regional Australia. **Informing Science: the International Journal of an Emerging**, Rockhampton, v. 5, n. 3, p.155-162, 2002.

VENTRISS, Curtis. Investing in People: Toward a Co-Possibility Model for Citizen Engagement. **International Journal of Public Administration**, [s.l.], p.1-11, 11 nov. 2016.

ZÉMOR, Pierre. **La Communication Publique**. Paris: La Documentation Française, 1995. 446 p.

ANEXO 1



Ministério Público de Santa Catarina
Coordenadoria de Comunicação Social

TERMO DE ABERTURA DE PROJETO

GEPROJ-2013-006

Nome do projeto

MPSC em Rede

Objetivo

Criar, nos próximos quatro anos, por meio de planejamento de comunicação estratégico e plano de ação tático, um ambiente propício para a construção de uma comunicação interna e externa em rede, mediada pelas tecnologias de informação e comunicação (TIC), no Ministério Público de Santa Catarina, objetivando o estabelecimento pleno de uma cultura digital na organização e uma aproximação maior com o cidadão.

Justificativa

O presente projeto trata da inserção do Ministério Público de Santa Catarina nas comunicações em redes mediadas pelas tecnologias de informação e comunicação. Nesse contexto, faz-se necessário construir tal estudo, que deve responder satisfatoriamente à problemática, que surgiu inicialmente com a invenção do “World Wide Web” nos anos 60, evoluindo a um patamar global com o uso sistemático da internet, a partir do início do século XXI, e que trouxe à tona a necessidade das organizações públicas inovarem e fazerem parte das conversas em rede inauguradas com a chamada era da informação.

O Ministério Público de Santa Catarina concluiu seu Planejamento Estratégico contemplando o universo dos objetivos e das ações estratégicas que haverão de orientar a mobilização dos recursos humanos e materiais da instituição ao longo dos próximos 10 anos. Uma das principais ideias que inspiraram o planejamento estratégico do MPSC foi a necessidade de se ter uma administração pública efetiva e focada em resultados para o cidadão.

A visão de futuro desejado pela organização é “Ser uma instituição próxima ao cidadão, que produza resultados úteis na defesa da democracia, na promoção da justiça e na proteção dos direitos fundamentais”. Dessa forma, trabalhar a comunicação em rede, promovendo o estabelecimento de um contato direto com o cidadão e estar presente nos espaços -reais e virtuais- onde a sociedade atua, mostra que o presente projeto está totalmente de acordo e em sintonia com a orientação estratégica, missão, visão e com os valores da instituição. O Projeto MPSC em Rede

também se alinha aos objetivos estratégicos 10 (aumentar credibilidade) e objetivo estratégico 16 (tornar os processos de gestão mais efetivos).

Além da visão da organização estar em sintonia com os valores e objetivos da implantação de uma comunicação em rede, a pesquisa de opinião “Percepção da População Catarinense sobre o MPSC” também evidencia a importância e urgência em fazer uso da comunicação mediada pelas tecnologias de informação. A pesquisa de opinião traz como principal resultado o fato que a população pouco conhece o MPSC e sua atuação na sociedade.

No que tange ao conhecimento da função e finalidade do MPSC, 58,82% dos entrevistados diz conhecer. Contudo, a partir da análise de discursos, observou-se que apenas 22,07% conhece essa função corretamente.

A pesquisa também revelou que o meio em que os entrevistados ouvem falar do MPSC com maior frequência é a TV (68,92%) e, apenas, 9,43% já acessaram o site da instituição.

Melhorar a divulgação dos serviços foi uma das principais sugestões levantadas em relação à atuação do MPSC.

Ao colocar as novas tecnologias a serviço da cidadania o MPSC e a sociedade se beneficiam. A web fornece poderosas ferramentas para promover mais transparência, facilidade de comunicação e gerenciamento de informações que criam um ambiente mais propício à inovação e à gestão do conhecimento. No entanto, para conseguir se beneficiar das vantagens trazidas pelas redes é necessário que a organização esteja disposta a lidar com mudanças culturais, de processos e de estilo de gestão necessárias para a adoção desse tipo de ferramenta. Tal atitude tem como benefício a horizontalização nos processos de comunicação, descentralizando a produção de informações nas organizações e na sociedade, permitindo a interação entre diversos públicos em escala global. Como resultado, ocorre uma maior disseminação de conhecimento entre públicos distantes fisicamente, o que permite o aperfeiçoamento de processos e serviços.

A organização que trabalha em rede aprende sempre, vai além dos muros e das paredes físicas da organização, passa a enxergar os méritos de ideias que não sejam somente as dela, exercita a criatividade, coloca as novas tecnologias a serviço da cidadania, e, principalmente, continua a prestar um serviço público de qualidade aos cidadãos. A instituição em rede constrói ativos indissolúveis e torna-se atemporal, pois passa a fazer parte do mundo onde vivemos.

Critérios de Aceite

1. Planejamento estratégico e tático de comunicação em rede;

2. Novas formas de comunicação implantadas e funcionando.

Premissas

1. Apoio da administração superior;
2. Disponibilidade financeira para a execução do projeto;
3. Softwares adequados para executar o projeto;
4. Qualidade no acesso à internet.

Restrições

1. Mão-de-obra adequada para a execução do projeto é escassa.

Principais produtos e serviços

- 1 - Cultura digital implantada no âmbito do MPSC;
- 2 - Redes sociais definidas e funcionando;
- 3 - Política de uso das redes sociais criada, aprovada e divulgada;
- 4 - Nova Intranet instalada e funcionando;
- 5 - Novo Portal instalado e funcionando;
- 6 – Monitoramento de presença online funcionando;
- 7 – Plano de gerenciamento de crises online funcionando.
- 8 – Manual de boas práticas e conduta nas redes sociais criado, aprovado e divulgado.

Estimativas

Custo: R\$500.000,00

Tempo de realização: Quatro anos

Mão de obra: um servidor comissionado e três estagiários

Considerações: o orçamento é uma estimativa geral e deve ser revisado conforme o andamento dos trabalhos.

Gerente de projeto

Nome: Vanessa Aguiar de Jesus

Cargo: Assessora em Comunicação

Local de trabalho: COMSO

E-mail: vjesus@mpsc.mp.br

Responsabilidades do gerente de projeto:

- realizar o planejamento do projeto;
- entregar e validar os produtos junto ao patrocinador;
- monitorar e controlar o trabalho do projeto;
- realizar o controle integrado de mudanças;

- emitir relatórios de desempenho do projeto às partes interessadas;
- liderar a equipe de gerenciamento do projeto;
- mobilizar a equipe de trabalho;
- realizar as reuniões de andamento e fechamento de cada entrega do projeto.

Principais envolvidos

Patrocinador:

- Lio Marcos Marin, Procurador-Geral de Justiça;

Cientes do projeto:

- Sociedade Catarinense;
- Membros e servidores do MPSC.

Equipe do Gerenciamento do Projeto:

- Vanessa Aguiar de Jesus, assessora em comunicação;
- Luciana Carvalho, coordenadora da COMSO;
- Odair Zanchi, coordenador da COTEC;
- Luís Morais Neto, gerente de informações e projetos.

Equipe do Projeto:

- Equipe COMSO e estagiários de 2º grau;

Interessados:

- Membros e servidores do MPSC;
- Órgãos públicos parceiros do MPSC;
- Imprensa Catarinense.

Principais riscos

- 1 - Mudança nas diretrizes de comunicação da instituição;
- 2 – Limitações na estrutura da COTEC;

Florianópolis, 05 de julho de 2013.

Patrocinador do Projeto

Gerente de Projeto

ANEXO 2

