

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Milena Ganasini

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO DE CRISE DA COVID-19 EM
PREFEITURAS DO RIO GRANDE DO SUL**

Santa Maria, RS
2023

Milena Ganasini

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO DE CRISE DA COVID-19 EM
PREFEITURAS DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre Profissional em Gestão de Organizações Públicas**.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Elisângela Mortari

Santa Maria, RS
2023

Ganasini, Milena
COMUNICAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO DE CRISE DA COVID-19 EM
PREFEITURAS DO RIO GRANDE DO SUL / Milena Ganasini.-
2023.
177 p.; 30 cm

Orientadora: Elisângela Mortari
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de
Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, RS, 2023

1. Comunicação Pública 2. COVID-19 3. Gestão de Crise
4. Informação 5. Administração Pública I. Mortari,
Elisângela II. Título.

Sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFSM. Dados fornecidos pelo autor(a). Sob supervisão da Direção da Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central. Bibliotecária responsável Paula Schoenfeldt Patta CRB 10/1728.

Declaro, MILENA GANASINI, para os devidos fins e sob as penas da lei, que a pesquisa constante neste trabalho de conclusão de curso (Dissertação) foi por mim elaborada e que as informações necessárias objeto de consulta em literatura e outras fontes estão devidamente referenciadas. Declaro, ainda, que este trabalho ou parte dele não foi apresentado anteriormente para obtenção de qualquer outro grau acadêmico, estando ciente de que a inveracidade da presente declaração poderá resultar na anulação da titulação pela Universidade, entre outras consequências legais.

Milena Ganasini

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO DE CRISE DA COVID-19 EM
PREFEITURAS DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre Profissional em Gestão de Organizações Públicas**.

Aprovada em 28 de abril de 2023.

Elisângela Mortari, Doutora (UFSM)

Caroline Casali, Doutora (UFPel)

Sheila Kocourek, Doutora (UFSM)

Santa Maria, RS
2023

Dedico este trabalho à minha família, pois nunca mediram esforços para garantir que eu pudesse continuar estudando e sempre foram meus grandes incentivadores. Também aos pesquisadores e servidores públicos, que se esforçam para cumprir a missão de manutenção da vida em sociedade, por darem forças à ciência e à pesquisa que, em seu fim, poderá tornar a humanidade melhor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus o longo amparo durante essa curta, porém desafiadora, jornada.

Aos meus familiares a preocupação com meu bem-estar e por todo o incentivo, fazendo-me acreditar que conseguiria superar as dificuldades.

A quem começou essa jornada comigo em 2020 e sempre teve orgulho pelo meu percurso.

Agradeço aos meus amigos, equipe e colegas de trabalho por escutar todos os meus desabafos, o apoio e o incentivo diário e por compreenderem minhas ausências em muitos momentos. Um agradecimento, em especial, à Marina Berto o auxílio no tratamento dos dados, à Jozene Noal as reflexões e companhia de estudos, ao William Cantareli o auxílio e conferência na observação dos dados, ao Vinicius Trombin Barros o desenvolvimento da programação no *Python* e o suporte com os gráficos, à Mari Luana Pozzobom os ajustes no material gráfico, ao Leonardo Pavinato a organização dos dados e fórmulas, e à Sandieli Bortolin a tradução. Vocês colaboraram de maneira genuína nesta pesquisa e aceleraram meu percurso.

Aos professores e pesquisadores com os quais cruzei, grandes profissionais que ensinaram muito, e, em especial, à minha orientadora, Prof.^a Elisângela, por partilhar conhecimentos, amparo e tranquilidade fornecidos, contribuindo para que estes anos pudessem ser finalizados com êxito.

Por fim, agradeço à UFSM a possibilidade de trilhar um ensino público, gratuito e de qualidade.

Obrigada a todos que participam e contribuem para minha construção como sujeito no mundo.

RESUMO

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO DE CRISE DA COVID-19 EM PREFEITURAS DO RIO GRANDE DO SUL

AUTORA: Milena Ganasini

ORIENTADORA: Prof.^a Dr.^a Elisângela Mortari

Este estudo tem como tema a comunicação pública durante a gestão de crise no contexto da pandemia do Coronavírus. No decorrer de, aproximadamente, dois anos, o mundo conviveu com uma crise sanitária, com dimensionamentos econômicos, políticos e sociais decorrentes do vírus, denominado cientificamente, SARS-CoV-2 (COVID-19). As restrições impostas pelo Coronavírus compuseram o cenário mundial, alterando, inquestionavelmente, o cotidiano e modo de vida das pessoas. A pandemia exigiu forte resposta da Administração Pública e alçou a comunicação das instituições públicas a outro patamar, uma vez que foi dado aos municípios o protagonismo em relação à operacionalização das ações do Estado no combate à crise do Coronavírus. Através desta pesquisa, propõe-se uma análise sobre a atuação das prefeituras municipais em relação às ações de comunicação, especialmente as estratégias nas plataformas digitais, implementadas durante a crise da COVID-19. Partindo desse cenário, a questão de pesquisa estabelecida é se foram mantidos os princípios defendidos pela comunicação pública nos municípios do Rio Grande do Sul, com população entre 200 e 400 mil habitantes, durante a crise da COVID-19. O estudo tem como objetivo principal identificar as ações de comunicação pública realizadas por quatro prefeituras do estado do Rio Grande do Sul. Além disso, visa comparar as ações desenvolvidas em mídias digitais oficiais, identificar os princípios de comunicação e abordagens adotadas na gestão de crise. Ademais, apresenta um infográfico da atuação em comunicação pública para esses municípios. Trata-se de uma pesquisa descritiva de abordagem qualitativa que teve como metodologia o estudo de multicasos. Através da pesquisa bibliográfica realizada, aborda-se a temática das crises e, também, da comunicação pública. Este trabalho foi desenvolvido a partir da observação e análise de conteúdo de 2.173 publicações, entre postagens nas páginas do Facebook e Instagram, e dos títulos de matérias publicadas no site institucional das Prefeituras de Canoas, Gravataí, Pelotas e Santa Maria, no estado do Rio Grande do Sul, em dois períodos diferentes, considerando o *the turning point* da crise em 2020 e 2021. Os resultados demonstram que a gestão da crise recebeu respostas administrativas similares em todos os municípios e indicam que houve um desequilíbrio entre as categorias de comunicação pública, acionadas pelas municipalidades durante a crise da COVID-19. Houve a prevalência de ações de comunicação caracterizadas por Duarte (2007) como instrumentos de informação em detrimento de instrumentos de diálogo, apontando para a prevalência de uma visão utilitarista e instrumental da comunicação.

Palavras-chave: Comunicação Pública. COVID-19. Gestão de Crise. Informação. Prefeitura. Administração Pública.

ABSTRACT

PUBLIC COMMUNICATION AND MANAGEMENT OF THE COVID-19 CRISIS IN CITY HALL OF RIO GRANDE DO SUL

AUTHOR: Milena Ganasini
ADVISOR: Prof.^a Dr.^a Elisângela Mortari

This study focuses on public communication during crisis management in the context of the Coronavirus pandemic. For approximately two years, the world has lived with a health crisis, with economic, political and social dimensions resulting from the virus, scientifically called SARS-CoV-2 (COVID-19). The restrictions imposed by the Coronavirus composed the world scenario, unquestionably changing people's daily lives and way of life. The pandemic demanded a strong response from the Public Administration and raised the communication of public institutions to another level, since municipalities were given the lead in relation to the operationalization of State actions to combat the Coronavirus crisis. Through this research, an analysis is proposed on the performance of municipal governments in relation to communication actions, especially strategies on digital platforms, implemented during the COVID-19 crisis. Based on this scenario, the established research question is whether the principles defended by public communication in the municipalities of Rio Grande do Sul with a population between 200 and 400 thousand inhabitants were maintained during the COVID-19 crisis. The main objective of the study is to identify the public communication actions carried out by four city halls in the state of Rio Grande do Sul. In addition, it aims to compare the actions developed in official digital media, identify the communication principles and approaches adopted in crisis management and presents an infographic of public communication performance for these municipalities. This is a descriptive research with a qualitative approach that had as methodology the study of multi-cases. Through the bibliographic research carried out, the theme of crises and also public communication is addressed. This work was developed from the observation and content analysis of 2,173 publications, including posts on Facebook and Instagram pages, and the titles of articles published on the institutional website of the City Halls of Canoas, Gravataí, Pelotas and Santa Maria, in the state of Rio Grande do Sul, in two different periods, considering the turning point of the crisis in 2020 and 2021. The results show that the crisis management received similar administrative responses in all municipalities and indicate that there was an imbalance between the categories of public communication used by municipalities during the COVID-19 crisis, with the prevalence of communication actions characterized by Duarte (2007) as information instruments to the detriment of dialogue instruments, indicating the prevalence of a utilitarian and instrumental view of communication.

Keywords: Public Communication. COVID-19. Crisis Management. Information. Municipality. Public Administration.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Captura de tela de páginas do Plano de Contingência e Ação Estadual do Rio Grande do Sul.....	33
FIGURA 2 – Lista de verificação estratégica de gerenciamento de crises	35
FIGURA 3 – Captura de tela de páginas do Modelo de Distanciamento Controlado - RS	38
FIGURA 4 – Captura de tela de páginas do Sistema 3 As de Monitoramento	39
FIGURA 5 – Linha do tempo dos eventos da COVID-19	44
FIGURA 6 – Captura de tela do Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19).....	47
FIGURA 7 – Princípios da Comunicação Pública.....	63
FIGURA 8 – Gráfico de dados evolução COVID-19.....	70
FIGURA 9 – Exemplo de publicações classificadas como <i>post</i> de serviço	76
FIGURA 10 – Exemplo de publicações classificadas como <i>post</i> de divulgação.	76
FIGURA 11 – Localização dos quatro municípios pesquisados — Rio Grande do Sul	77
FIGURA 12 – Compartilhamento de <i>live</i> da rede social do Prefeito de Santa Maria	91
FIGURA 13 – <i>Repost</i> do Facebook do Prefeito de Gravataí.....	94
FIGURA 14 – Comparativo entre informação de óbito divulgadas pela Prefeitura de Gravataí	96
FIGURA 15 – boletim coronavírus Prefeitura de Gravataí	99
FIGURA 16 – Exemplo de publicação ajustada à CP	101
FIGURA 17 – <i>Posts</i> sobre conversão de legislação e decretos em linguagem cidadã	102
FIGURA 18 – Exemplos de publicações com foto das quatro prefeituras pesquisadas	107
FIGURA 19 – Mosaico de publicações do Instagram de Pelotas e Canoas.....	108
FIGURA 20 – Exemplo de publicações de serviço da Prefeitura de Santa Maria ...	111
FIGURA 21 – Exemplo de publicações de divulgação da Prefeitura de Gravataí...	112
FIGURA 22 – Recorte das publicações de vacinação em cada Prefeitura	116
FIGURA 23 – Captura de tela das publicações do Jornal da Prefeitura de Canoas	117
FIGURA 24 – Recorte de postagens sobre <i>fake news</i> em Pelotas e Santa Maria..	119

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Descrição dos princípios da Administração Pública	61
QUADRO 2 – Mapeamento das estruturas de mídia das Prefeituras pesquisadas ..	68
QUADRO 3 – Descrição das categorias de análise de comunicação pública	74
QUADRO 4 – Palavras associadas as categorias de análise	75
QUADRO 5 – Medidas administrativas	104
QUADRO 6 – Conteúdo das publicações	110

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Municípios pesquisados por população estimada e região COVID-19 .	68
TABELA 2 – Quantitativo do material digital analisado	71

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Categorias de comunicação pública por rede, todas as prefeituras (2020).....	88
GRÁFICO 2 – Categorias de comunicação pública por rede, todas as prefeituras (2021).....	88
GRÁFICO 3 – Representação do crescimento de publicações audiovisual no Facebook da Prefeitura de Pelotas	92
GRÁFICO 4 – Característica das publicações – direcionamento por link/hiperlink para rede social ou portal.....	93
GRÁFICO 5 – Características das publicações - foto x imagem	106
GRÁFICO 6 – Comparativo da presença das categorias de CP no Facebook em 2020 e 2021	109
GRÁFICO 7 – Teor do conteúdo das publicações nas redes sociais.....	113

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 OBJETIVOS	24
1.1.1 Objetivo geral	24
1.1.2 Objetivos específicos	24
2 REFERENCIAL TEÓRICO	26
2.1 APROXIMAÇÕES CONCEITUAIS: GESTÃO E COMUNICAÇÃO DE CRISE....	26
2.1.1 Gestão de Crise	31
2.1.2 Pano de fundo: a COVID-19 como maior crise sanitária	40
2.1.3 Comunicação na Crise	45
2.2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA: APONTAMENTOS TEÓRICOS	50
2.2.1 Interesse público para a comunicação pública	56
2.2.2 Princípios de Comunicação Pública	58
3 METODOLOGIA	65
3.1 MÉTODO DE PESQUISA	65
3.2 UNIDADES DE ANÁLISE.....	67
3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	69
3.4 ANÁLISE DAS PUBLICAÇÕES NAS REDES SOCIAIS E PORTAIS	72
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	77
4.1 MUNICÍPIOS DO RS COM POPULAÇÃO ENTRE 200 E 400 MIL HABITANTES:UM RECORTE PARA AS PREFEITURAS DE CANOAS, GRAVATAÍ, SANTA MARIA E PELOTAS.....	77
4.1.1 Prefeitura Municipal de Canoas/RS	78
4.1.2 Prefeitura Municipal de Gravataí/RS	80
4.1.3 Prefeitura Municipal de Pelotas/RS	81
4.1.4 Prefeitura Municipal de Santa Maria/RS	83
4.2 O AMBIENTE DE COMUNICAÇÃO DAS PREFEITURAS DE CANOAS, GRAVATAÍ, SANTA MARIA E PELOTAS DURANTE A PANDEMIA DE COVID- 19.....	85
4.2.1 Ações nas redes sociais: <i>lives</i>	89
4.2.2 Ações nas redes sociais: vídeos	91
4.2.3 Ações nas redes sociais: links, hiperlinks e estratégias de <i>repost</i>	92
4.2.4 Ações nas redes sociais: notas de óbitos e boletim de casos	95

4.2.5 Ações nas redes sociais: recursos de acessibilidade e linguagem cidadã	98
4.2.6 Contornos administrativos da gestão da pandemia	103
4.2.7 Modos, usos e formatos dos recursos digitais	105
4.3 DIVULGAÇÃO E SERVIÇO COMO BALIZADORES NA PRODUÇÃO DE CONTEÚDO PARA A POPULAÇÃO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19	109
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
REFERÊNCIAS	127
APÊNDICES	140
APÊNDICE A – PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS DAS REDES SOCIAIS – FACEBOOK	140
APÊNDICE B – PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS DO SITE OFICIAL	141
APÊNDICE C – PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS DAS REDES SOCIAIS – TWITTER	142
APÊNDICE D – PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS DAS REDES SOCIAIS – YOUTUBE	143
APÊNDICE E – PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS DAS REDES SOCIAIS – INSTAGRAM	144
APÊNDICE F – PLANILHA DOS FORMULÁRIOS DE VERIFICAÇÃO	145
APÊNDICE G – PLANILHA CARACTERÍSTICA DAS PUBLICAÇÕES	146
APÊNDICE H – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – FACEBOOK CANOAS – 2020	147
APÊNDICE I – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – FACEBOOK GRAVATAÍ – 2020	148
APÊNDICE J – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – FACEBOOK SANTA MARIA – 2020	149
APÊNDICE K – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – FACEBOOK PELOTAS – 2020	150
APÊNDICE L – COMPARATIVO PRESENÇA DAS CATEGORIAS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO FACEBOOK EM 2020	151
APÊNDICE M – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – FACEBOOK CANOAS – 2021	152

APÊNDICE N – TABELA DE ANÁLISE DE DADOS – FACEBOOK GRAVATAÍ – 2021	153
APÊNDICE O – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – FACEBOOK SANTA MARIA – 2021	154
APÊNDICE P – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – FACEBOOK PELOTAS – 2021	155
APÊNDICE Q – COMPARATIVO PRESENÇA DAS CATEGORIAS DE COMUNICAÇÃO NO FACEBOOK EM 2021	156
APÊNDICE R – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – INSTAGRAM CANOAS – 2020	157
APÊNDICE S – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – INSTAGRAM GRAVATAÍ – 2020	158
APÊNDICE T – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – INSTAGRAM SANTA MARIA – 2020	159
APÊNDICE U – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – INSTAGRAM PELOTAS – 2020	160
APÊNDICE V – COMPARATIVO PRESENÇA DAS CATEGORIAS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO INSTAGRAM EM 2020	161
APÊNDICE W – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – INSTAGRAM CANOAS – 2021	162
APÊNDICE X – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – INSTAGRAM GRAVATAÍ – 2021	163
APÊNDICE Y – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – INSTAGRAM SANTA MARIA – 2021	164
APÊNDICE Z – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – INSTAGRAM PELOTAS – 2021	165
APÊNDICE AA – COMPARATIVO PRESENÇA DAS CATEGORIAS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO INSTAGRAM EM 2021	166
APÊNDICE AB – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – SITE CANOAS – 2020	167
APÊNDICE AC – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – SITE GRAVATAÍ – 2020	168
APÊNDICE AD – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – SITE SANTA MARIA – 2020	169

APÊNDICE AE – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – SITE PELOTAS – 2020	170
APÊNDICE AF – COMPARATIVO PRESENÇA DAS CATEGORIAS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO SITE EM 2020	171
APÊNDICE AG – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – SITE CANOAS – 2021	172
APÊNDICE AH – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – SITE GRAVATAÍ – 2021	173
APÊNDICE AI – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – SITE SANTA MARIA – 2021	174
APÊNDICE AJ – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO 2021 – SITE PELOTAS – 2021	175
APÊNDICE AK – COMPARATIVO PRESENÇA DAS CATEGORIAS DE COMUNICAÇÃO NO SITE EM 2021	176
ANEXOS	177
ANEXO A – PUBLICAÇÕES DAS OPAS DIVULGADAS EM MARÇO DE 2023, QUE DEMONSTRAM O ALERTA PARA A CONTINUIDADE DA PANDEMIA AO REDOR DO MUNDO	177

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa que apresentamos trata de crises que geram rupturas e modificações sociais, econômicas e culturais. Acontecimentos históricos, como a Gripe Espanhola (1918 – 1919), a 2ª Guerra Mundial (1939 – 1945) e a Guerra Fria (1947 – 1991), apenas para citar alguns, resultaram em mudanças na economia, na ciência e na política. Novas configurações de mundo são, em parte, resultado de crises. Estas não se restringem a uma localidade e não acontecem de maneira isolada nas organizações, mas afetam a totalidade dos cidadãos sujeitos ao fato. Exemplo recente foi a ameaça global provocada por um vírus detectado em Wuham, na China (OPAS, 2020) e que afetou o mundo todo.

No Brasil, esse acontecimento, considerado uma crise sanitária, apresentou características diferentes de outros surtos epidemiológicos recentes, como a gripe H1N1 (2009), a dengue (2010) e o zika vírus (2015). A COVID-19 evoluiu para o nível de pandemia global (OPAS, 2020) em virtude da sua velocidade de contágio, o que impossibilitou a livre circulação de pessoas e mercadorias em todo o mundo.

Declarada Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (OPAS, 2020), pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020, o surto da COVID-19 foi elevado ao patamar de pandemia. No entanto, a crise dava indícios da sua magnitude ainda em 3 de fevereiro de 2020, data em que o Ministério da Saúde publicou a portaria n.º 188, declarando Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional devido à infecção humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).

Impedidos de ir e vir — e de muitas outras atividades —, a pandemia do Coronavírus (COVID-19) exigiu o distanciamento social e uma nova ordem nas relações entre os indivíduos. Também forçou o aprimoramento do formato virtual para comercialização de produtos e serviços. A urgência da modalidade de atuação remota — no trabalho, no ensino, no comércio etc. — reconfigurou a comunicação entre os cidadãos, exigindo das organizações, públicas ou privadas, inúmeras adaptações. Estados e municípios do país posicionavam-se e adotavam medidas diárias diante do avanço do Coronavírus.

Neste contexto, o protagonismo dos municípios, em relação à operacionalização da ação do Estado no combate à crise do Coronavírus, alçou a comunicação a outro patamar, uma vez que o provimento de informações acerca das ações de gerenciamento da crise da COVID-19 e dos bens e serviços públicos

oferecidos à população se tornaram fundamentais para a sobrevivência das pessoas.

Por isso, através desta pesquisa, propusemos uma reflexão sobre a atuação das prefeituras municipais quanto às ações de comunicação, especialmente as estratégias nas mídias digitais, desenvolvidas no contexto de crise da COVID-19. Para isso, consideramos as distintas realidades dos municípios do estado do Rio Grande do Sul com população entre 200 e 400 mil habitantes.

Diante deste cenário, a pesquisa se construiu a partir da seguinte questão: os princípios preconizados pela comunicação pública (CP) foram preservados, em municípios gaúchos de 200 a 400 mil habitantes, durante o advento da COVID-19? O questionamento deve-se à exigência para a compreensão do “fazer” comunicativo e o seu alinhamento com os princípios da comunicação pública e das recomendações em gestão de crise.

Entre os objetivos deste trabalho, o principal foi apresentar um mapeamento das ações de comunicação pública acionadas pelas Prefeituras durante o gerenciamento da crise de COVID-19. Para tanto, foram analisadas as ações de comunicação adotadas por municípios com população entre 200 mil e 400 mil habitantes, buscando identificar se, em seu fazer comunicativo, foram observados os princípios de comunicação pública.

A crise suscitada pela COVID-19, além de ter impactado diretamente a saúde do país, afetou de forma sistemática a economia, a educação, os transportes e a atuação do Estado. O agravamento ou esmaecimento da situação acompanhou as posições político-administrativas adotadas pelos agentes públicos no estabelecimento de planos de contingenciamento do vírus, na implantação de políticas públicas e na produção de informações.

Evidenciando as engrenagens das organizações públicas, a crise sanitária da COVID-19 demonstrou os níveis de preparação do setor público brasileiro em fornecer uma resposta à população. Dessa forma, a comunicação pública provoca que o Estado, impessoalmente, manifeste as suas decisões e dissemine informações de interesse público.

A dimensão instrumental da comunicação põe em evidência a função de transmitir informações. Há de se considerar, no entanto, a perspectiva da comunicação como um processo social de produção, de circulação e de apropriação de sentidos sobre o acontecimento que impactou a sociedade globalmente.

Entende-se, de forma natural e indiscutível, a abordagem da temática de gestão

de crise, em específico sobre a pandemia do Coronavírus, registrando sua relação com a comunicação das prefeituras. O Estado teve papel importante no contingenciamento dos impactos causados pela COVID-19, transformando seus canais de comunicação como site, telefones, e-mails e redes sociais nos principais meios para informar os cidadãos, usuários dos serviços públicos.

Portanto, identificar a aderência das ações de comunicação do Executivo municipal no período de crise, também sugere a investigação sobre a observação dos princípios de comunicação pública, traçando um percurso que pode ser qualificado para que a atuação da comunicação, em órgãos públicos, possa estar alinhada diante das situações de crise. De acordo com Vidal (2020), em um contexto em que todas as ações deveriam ser sinérgicas, o Brasil mostrou a falta de uma comunicação igualitária em relação à atuação de municípios e estados, em especial, pela ausência da coordenação do Governo Federal. A disposição em descrever a gestão da comunicação das prefeituras durante o contexto da crise da COVID-19, de modo a observar a aplicação dos princípios de comunicação pública, apoia-se na premissa de que a comunicação é um dos meios para a formação de uma sociedade cidadã e democrática.

Com a crise da COVID-19, cresceram também as produções acadêmicas nacionais e internacionais acerca da temática de gestão de crise, embora os trabalhos mais relevantes estejam relacionados ao campo da saúde. Conforme a pesquisa na base Scielo (*Scientific Electronic Library Online*), de 2007 a 2017, havia 12 artigos publicados pela Revista de Administração Pública (RAP) e dois artigos publicados na Revista de Administração de Empresas (RAE) que abordavam a gestão de crises e a comunicação. Em 2020 e 2021 a produção científica acerca do tema cresceu e está disseminada em várias áreas. Assim, a motivação para este estudo é decorrente das sugestões de trabalhos futuros. Ademais, devido às limitações apontadas nas pesquisas recentes sobre a temática da comunicação pública e da égide do executivo em diferentes estados e contextos.

A pesquisa *Os modelos de comunicação de risco em epidemias: a emergência da Zika no Facebook das autoridades de saúde brasileira e norte-americana*, desenvolvida por Tarcísio Valente Lima (2019) foi o ponto de partida para o início das discussões. Também levantou questões acerca de como a comunicação acontece no setor, especialmente aquela relacionada a um cenário de crise.

Os trabalhos de Rocha (2019) e Lessa (2017) trouxeram relevante contribuição

para alicerçar a pesquisa na seara da comunicação pública. O primeiro se debruçou na análise dos desafios do desenvolvimento de um plano de comunicação pública para a Prefeitura de São Paulo; o segundo apresentou discussões teóricas ricas sob a ótica do interesse público em disparte a comunicação de governo do Estado de Goiás.

As discussões desenvolvidas nos trabalhos de Barbosa (2020) e de Brandalise (2018) abordaram a gestão de crise no ambiente digital. Através do estudo de caso de um banco, trouxeram *insights* de pesquisa e elaboraram importantes discussões sobre os processos de gestão das crises de comunicação dessas organizações em especial.

O trabalho de Justino (2019) possui como foco de investigação a aplicação dos princípios da CP pelos profissionais de comunicação nas instituições públicas de ensino superior. A pesquisa de Silva (2016) estudou a comunicação pública nos municípios brasileiros através da internet, e concluiu que, no âmbito das prefeituras, não houve uma efetiva comunicação. Posteriormente, a pesquisa de Nakazato (2019) se debruçou sobre a investigação do cenário estrangeiro, a partir do estudo das prefeituras das grandes cidades do mundo.

Todas as pesquisas supramencionadas colaboraram para a consecução das etapas metodológicas deste trabalho, bem como inspiraram o desenvolvimento desta pesquisa, que adota objeto semelhante de análise, todavia no contexto de crise da COVID-19. Somado a isso, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) publicou uma pesquisa realizada com objetivo de levantar a situação dos municípios brasileiros em relação à COVID-19 e o nível de resposta à declaração da emergência em saúde pública de importância nacional (portaria MS n.º 188/2020)¹. A partir disso, a CNM constatou que no Rio Grande do Sul, dos 378 municípios pesquisados de 18 a 31 de março de 2020, mais de 70% das cidades tinham casos confirmados de COVID-19 e publicado decretos de estado de calamidade ou emergência pública. Ainda, mais de 80% já haviam elaborado plano municipal de contingência, e quase todos realizaram campanhas de prevenção à COVID-19 (CNM, 2020, p. 85-87).

A partir dos estudos e das práticas apresentadas pelos pesquisadores que dialogam com essa temática, esta pesquisa se apresenta como uma contribuição para

¹ Portaria citada <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>

o campo de Públicas², visto que explora o percurso da comunicação pública no contexto das organizações públicas durante as crises. Outrossim, visa colaborar, em sua análise, com a construção da experiência de gestores públicos e das assessorias de comunicação na administração de crises, sob o prisma de uma comunicação voltada ao interesse público.

No Brasil, ações de produção de conteúdo foram promovidas, visando auxiliar estados e municípios nas informações relacionadas à pandemia, principalmente em âmbito digital, considerando a informação como uma das ferramentas mais poderosas para o enfrentamento ao Coronavírus. Nesse quesito, o Observatório Socioeconômico da COVID-19³ contribuiu para a verificação do impacto socioeconômico causado pela pandemia da COVID-19 em diferentes localidades do estado do Rio Grande do Sul.

A plataforma *Cidades Contra COVID-19*⁴, que reúne diversas instituições na produção de conteúdos, disponibiliza, gratuitamente, conteúdos para que todos os municípios brasileiros, estados e instituições interessadas possam replicar. Do mesmo modo, o *Observatório COVID-19 BR*, da Associação Nacional de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP), confeccionou manuais de atuação para os agentes políticos do executivo e disponibilizou peças gráficas com informações sobre o vírus e sua prevenção.

Estratégias comunicacionais do Governo do Estado do RS, com mensagens características dos “3Ms” (máscara, manter uma distância e mãos lavadas) ou dos “3As” (aglomerações, aproximações e ambientes fechados), foram características dos materiais e campanhas produzidas. Essas cada prefeitura poderia utilizar, inclusive colocar os brasões municipais e disseminar conteúdo de utilidade pública (KERSCHNER, 2020).

Diante das iniciativas motivadas por diferentes organizações em prol de uma comunicação voltada para a crise, compreende-se relevante mapear os percursos de algumas prefeituras do estado do RS. Para isso, tivemos como indicador os princípios da comunicação pública na investigação dos sucessos e insucessos das ações de gestão e de comunicação, nessas Administrações, no contexto da COVID-19.

² PIRES, V. A. et al. Campo de públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 6, n. 3, p. 110-126, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/124602>. Acesso em: 31 jan 2021.

³ Observatório Socioeconômico da COVID-19. Disponível em: <https://www.osecovid19.cloud.ufsm.br/>. Acesso em: 31 jan 2021.

⁴ Portal Cidades Contra Covid-19. Disponível em: <https://cidadescontracovid19.org.br/>. Acesso em: 30 jan 2021

Dessa forma, a comunicação é posta como as “roldanas e engrenagens” capazes de subsidiar processos e otimizar situações positivas da administração municipal (COELHO et al., 2020). Destarte, no contexto vivido, ela tem sido poderosa fomentadora das demandas da população, assim como a responsável por direcionar às percepções destes, em grande medida, diante da realidade pandêmica experienciada.

Como ato da administração pública, a comunicação do Estado, segundo Meirelles (2001), deve pautar-se por princípios e padrões que fundamentam a ação administrativa. Precisa visualizar as mudanças impostas pelas tecnologias e o interesse do público, por meio de mecanismos de escuta ao cidadão, além de atender às questões de ordem legal que determinam o modo de atuação.

Assim, observa-se a contribuição da comunicação pública aos municípios para a gestão da crise instaurada no ano de 2020-2021, trazendo luz à questão norteadora desta pesquisa, vez que o diálogo entre Prefeitura e população se faz indispensável. Isso porque, a dimensão social das cidades, por se tratarem de unidades políticas mais concentradas geograficamente, conseguem refletir, imediatamente, as relações civis (SILVA, 2005). Aliado a isso, “na esfera pública, o diálogo quando aberto e eficaz beneficia a democracia e a própria relação governo e sociedade” (NAKAZATO, 2019, p. 20).

De acordo com Coelho et al. (2020, p. 843),

O enfrentamento da COVID-19 no Brasil, requer estratégias e ações congruentes de diversas áreas do governo e de uma governança multinível entre os entes da federação, visando garantir o direito à vida e o bem-estar do cidadão. Entretanto, quando o efeito devastador da pandemia se avoluma em uma cidade, o poder público municipal deve também dar outra resposta.

A principal preocupação da gestão de crise reside, assim, na manutenção ou no restabelecimento da segurança da organização. No entanto, a pandemia da COVID-19, segundo Pirozzi (2020), também reforçou a convicção de que a segurança é multifacetada e abrangente, exigindo que as estratégias de gestão de crises sejam comunicadas. Assim, cada vez mais transparentes e inclusivas, facilitam o acesso e compartilhamento de informações entre os atores envolvidos no processo.

Schimit, Melo e Cavalcante (2020) sinalizam que uma possível solução para o enfrentamento da crise desencadeada não seria resultado de ações isoladas da área da saúde. Nesse sentido, Hermes e Mainela (2014) chamam a atenção para a

dimensão interconectada das crises, sugerindo que tal enfrentamento, em muitos casos, demanda a articulação de redes de organizações políticas, empresariais, governamentais, sem fins lucrativos e humanitárias.

Assim, coloca-se em jogo a capacidade dos órgãos públicos em coordenar e controlar a situação, focando na atuação da comunicação. Autores dos estudos sobre crise afirmam que ações de comunicação mal estruturadas, em muitos casos, acabam por originar crises, ou ainda, intensificar o período negativo em que se encontra a instituição: “o desempenho do Estado será avaliado não apenas pela restauração da normalidade para a vida das pessoas, mas também pela percepção da sociedade sobre o processo de gestão de crise” (SCHIMIT; MELO; CAVALCANTE, 2020, p. 15).

Devido à magnitude da pandemia, as informações relacionadas a ela precisam ser produzidas e divulgadas oportunamente. Portanto, a definição de estratégias de comunicação diante das crises em saúde pública, segundo Santos et al. (2021), devem engajar a comunidade para construir ações coletivas de enfrentamento e mitigação de danos, contribuindo na inserção das populações vulnerabilizadas.

Em consonância, autores como Pronin et al. (2006, p. 11) afirmam que “a consciência de fazer as coisas juntos sugere que a experiência dos sujeitos engajados na cooperação envolve uma experiência positiva aqui e agora de a atividade estar sob controle conjunto”. Assim como demonstra o exemplo de Zhejiang, na China, apontado por Cheng et al. (2020), um dos locais mais afetados pelo vírus, os casos foram rapidamente reduzindo devido à participação de organizações comunitárias que atuavam como canais de comunicação entre o governo e seus cidadãos.

Ao adotar mensagens disseminadas através dos porta-vozes, de publicações oficiais em redes sociais, imprensa e publicidade legal, as organizações precisam reconhecer qual será o impacto dessas mensagens e ter claro o que elas significam para a população. Entender que a comunicação não é exitosamente alinhada e nem sempre cumpre as intenções estabelecidas entre os interlocutores, por não ser contínua e automática.

Com esse cenário marcado por diferentes fatores, que afetam as municipalidades, “é elementar destacar que, sem o devido planejamento prévio, a pressão imposta sobre a estrutura da administração pública para uma resposta governamental imediata pode redundar em uma série de disfuncionalidades e dissipar os resultados esperados” (COELHO et al., 2020, p. 855). Assim, destaca-se que é no contexto comunicativo (e, não exclusivamente nele) que o desequilíbrio e as

dificuldades para as administrações municipais se evidenciam, abrindo espaço para que suas vulnerabilidades fiquem expostas.

Em vista do que trazemos para o debate, esta dissertação se divide em quatro capítulos, sendo o primeiro esta introdução. O segundo é destinado ao referencial teórico, no qual o subcapítulo “Aproximações conceituais: gestão e comunicação de crise” traz aproximações conceituais acerca da gestão e comunicação de crise, bem como discorre sobre os conceitos de crise a partir de Forni (2013), Mitroff (2001) e Argenti (2014), com a intenção de aproximar o leitor do entendimento do conjunto de fatores constituintes de uma crise, mas sem a intenção de trazer uma única abordagem, em vista das reflexões trazidas por Lerbinger (1997), Rosa (2001), Torquato (2012), Drennan e McConnell (2007) entre outros.

Neste capítulo, são abordados também aspectos de previsibilidade das crises a partir dos autores estudados, convergindo a discussão para o momento de preparação e de atuação em uma crise (Perry; Lindell, 2003). São apontadas as ações técnicas, estruturas e ações de comunicação, sugeridas por Pearson e Mitroff (1993), em relação ao gerenciamento de crise.

Ainda no segundo capítulo, são ilustradas algumas ações governamentais frente à crise sanitária instaurada, demonstrando o decurso do tempo e alguns atos de gestão de crise adotadas no estado e no país. Aborda-se também a comunicação de crise como parte vital da gestão de crise, que visa controlar danos e proteger a reputação da empresa ou organização durante uma situação crítica, a partir dos aspectos descritos por Argenti (2014) e Forni (2013).

Ao passo em que afinamos a discussão para a comunicação praticada na esfera pública, trazemos uma reflexão sobre a origem da comunicação pública no Brasil. Autores como Heloisa Matos (1997) e Elizabeth Brandão (2007) demonstram como as estruturas de comunicação, na administração pública, favoreceram o desenvolvimento de assessorias de comunicação motivadas por projetos políticos e em um contexto onde o poder público atuava como único emissor.

Portanto, no subcapítulo, denominado “Comunicação pública: apontamentos teóricos”, discorre-se sobre o conceito da comunicação pública (CP), a partir dos vieses de autores como Novelli (2006), Bucci (2015), Mainieri (2016) e Duarte (2009). Depreende-se que não há, ainda, uma consolidação do conceito de comunicação pública, mas são apontados elementos em comum que configuram a CP como uma interlocutora entre sociedade e Estado. As discussões acerca do interesse público

baseiam-se nas ideias de Lessa (2017), Meirelles (2001) e Maineiri (2016). Pierre Zémor (2009) coloca a comunicação pública como promotora do interesse público.

Na última subseção, seara para a construção e análise deste trabalho, são apresentados os princípios da comunicação pública a partir de Zémor (1995) e das legislações vigentes, que buscam estabelecer um conceito, as bases de atuação e os procedimentos para que a CP não perca sua força de atuação junto ao serviço público. Isso, em especial, por acreditar que ela corresponde a um importante papel de ensino-aprendizagem que precisa ser construído junto ao cidadão.

O terceiro capítulo destina-se a apresentar o objeto de pesquisa e os procedimentos metodológicos adotados neste trabalho, que é de abordagem qualitativa. Demonstra as etapas de observação e da análise de conteúdo realizadas e os elementos que compuseram a definição das unidades de análise.

No quarto capítulo, são apresentados os resultados da pesquisa. Nesse momento, foi descrito cada caso estudado, para os quais destina-se a seção 4.1 com a contextualizando dos municípios, suas estratégias e números. Por fim, os resultados são apresentados em duas subseções que se ancoram na realização da análise interpretativa dos dados, buscando responder à pergunta norteadora e aos objetivos da pesquisa.

Destaca-se que a pesquisa é destinada aos interessados pela compreensão das iniciativas comunicacionais, de gestão de crise, de vigilância epidemiológica, em especial, para profissionais da comunicação, administradores e gestores públicos.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo geral

Identificar as ações de comunicação pública acionadas, nas prefeituras de municípios do Rio Grande do Sul com população entre 200 e 400 mil habitantes, durante o gerenciamento da crise da COVID-19.

1.1. 2 Objetivos específicos

- Comparar as ações de comunicação desenvolvidas, em mídias digitais oficiais,

por quatro prefeituras de municípios do Rio Grande do Sul com população entre 200 e 400 mil habitantes;

- Identificar os princípios de comunicação pública e as abordagens de gestão de crise adotadas por quatro prefeituras de municípios do Rio Grande do Sul, com população entre 200 e 400 mil habitantes, durante a pandemia do Coronavírus (Covid-19);
- Apresentar um infográfico dos princípios da comunicação pública acionados pela comunicação, em situação de crise, por municípios do Rio Grande do Sul com população entre 200 e 400 mil habitantes.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O cenário pandêmico e de pós-pandemia da COVID-19 abordou o assunto crise de maneira intensa e reflexiva nos últimos dois anos. Desse modo, convém compreender o que é considerado uma crise, suas características e quais são suas implicações nas organizações públicas.

Ao considerar que, no processo de gestão de crise, a comunicação é um fator determinante, apresentamo-la em um contexto histórico da pandemia do Coronavírus. Levamos em conta a execução das atividades na administração pública pautadas em princípios e instrumentos constitucionais. Acreditamos que, de fato, nenhuma instituição consegue ser suportada sem uma comunicação adequada para situações de risco. Então, discutiremos sobre as estratégias de comunicação diante de crises organizacionais e sobre as ações práticas recomendadas para sair da crise.

Ao destacar a necessária atuação dos órgãos públicos na comunicação de suas decisões aos cidadãos, discorre-se sobre a comunicação pública, a preambular consolidação do conceito, suas aspirações enquanto um artefato social que compõe a administração da coisa pública. Busca-se expor ao final os seus princípios e interesses, para os quais deve-se voltar a ação comunicativa do Estado.

As reflexões teóricas conduzidas neste estudo perpassam, desse modo, temáticas que delineiam o propósito de pesquisa. Também auxiliam no reconhecimento das abordagens utilizadas na comunicação das prefeituras durante a pandemia do Coronavírus.

2.1 APROXIMAÇÕES CONCEITUAIS: GESTÃO E COMUNICAÇÃO DE CRISE

O sentido inicial da palavra crise, do latim [*crīsis, is*], aponta para um momento de mudança súbita. Já na interpretação grega [*krisis, eōs*], representa ação ou faculdade de distinguir, decisão, momento difícil. Partindo da etimologia, entende-se que a palavra crise demarca um momento com capacidade de transformação, que geralmente é difícil de ser percebido. Diante dos mais variados usos, a palavra crise foi introduzida, com o passar dos anos e com menos rigor, em diferentes campos de saber, o que fez com que as conceituações de “crise” fossem ampliadas. De acordo com Drennan e McConnell (2007), a palavra “crise” está em toda parte, sendo aplicada para uma grande variedade de fenômenos. Por exemplo, a expressão crise foi

utilizada inúmeras vezes para caracterizar o período de instabilidade e desordem experimentado pelas múltiplas facetas que atravessaram a pandemia no Brasil, dado o seu caráter sistêmico (MORIN; VIVERET, 2015).

Nas ciências da saúde, o conceito de crise está relacionado à necessidade de tomada de decisões em contextos de extrema urgência, descrevendo uma situação crítica, onde uma modificação súbita da condição geral do paciente pode resultar em morte (SARAIVA, 2011). Ainda, a expressão crise internacional alicerça-se sobre a compreensão de problemas de ordem política, revelando-se como um elemento do escopo para resolução de conflitos (SARAIVA, 2011).

Na área empresarial, o termo crise é palco para um cenário de disruptura organizacional e de perdas financeiras e morais. Neste sentido, a crise adquire enquadramento negativo e indica prejuízos para a organização. No entanto, todo esse contexto de desestabilização também abre espaço para novas oportunidades. Consoante com a acepção indo-europeia, o termo crise tem, em sua origem, o sentido de purificação, sendo algo ruim pelo qual se torna melhor. Em face disso, Ulmer, Sellnow e Seeger (2007) afirmam que as crises podem realmente promover um posicionamento positivo para a organização, por gerarem oportunidade de aprendizagem, adaptação, resiliência e força.

Estudiosos do assunto reconhecem não haver um conceito preciso de crise. Todavia, ao longo de suas obras, pesquisadores da área organizacional e de estudos de crise, tais como Forni (2013), Mitroff (2001), Lerbinger (1997), Rosa (2001) e Torquato (2012), McConnell (2007) e Argenti (2014) estabelecem uma conceituação similar para as crises. Otto Lerbinger (1997, p. 9) explica que “a crise é um evento que faz com que, ou tem o potencial para fazer com que, uma organização venha a quebrar”, atrelando a saúde financeira à sobrevivência da organização. Na definição de Wilcox et al. (2001, p. 191), a crise é compreendida como

um acontecimento extraordinário ou uma série de acontecimentos que afeta de forma diversa a integridade do produto, a reputação ou a estabilidade financeira da organização; ou a saúde e bem-estar dos empregados, da comunidade ou do público geral.

Seguindo a mesma direção significativa, a crise é compreendida como “um evento que afeta ou tem o potencial de afetar uma organização inteira [...] e não pode ser completamente contida nas paredes da organização” (MITROFF, 2001, p. 34). Por

consequente, ancorada em aspectos tangíveis, uma definição de crise engloba a existência dos seguintes elementos:

o evento é repentino, inesperado ou indesejado; decisões precisam ser tomadas, imediatamente; é um evento de pouca probabilidade de acontecer, mas com grande impacto; ele tem uma causa, efeito e resolução ambíguas; ele interrompe as operações normais de uma organização; ele atrapalha os objetivos prioritários e ameaça a lucratividade, crescimento e sobrevivência da empresa; pode causar danos irreparáveis e degeneração da situação se nenhuma ação for tomada; ele cria sofrimentos psicológicos (LERBINGER, 1997, p. 9).

Em contraponto, Argenti (2014) descreve a situação de crise de forma mais ampla e considera o ônus aos ativos intangíveis das organizações. Para o autor,

uma crise é uma catástrofe séria que pode ocorrer naturalmente ou como resultado do erro humano, intervenção ou até mesmo intenção criminosa. Pode incluir devastação tangível, como a destruição de vidas ou ativos, ou devastação intangível, como a perda da credibilidade da organização ou outros danos de reputação. Esses últimos resultados podem ser consequências da resposta da gerência à devastação tangível ou às consequências do erro humano. Uma crise tem impacto financeiro potencial ou real significativo nas empresas e, geralmente, afeta vários públicos em mais de um mercado (ARGENTI, 2014, p. 316).

A definição apresentada acima traz, em conjunto com demais autores da área, aspectos relevantes para a definição de uma crise, por versar sobre os danos ao negócio (MITROFF, 2001; FORNI, 2013, LERBINGER, 1997; WILCOX et al., 2001) e sobre os danos à imagem e à reputação organizacional (ROSA, 2001; WILCOX et al., 2001; FORNI, 2013).

Contudo, Lynn Drennan e Allan McConnell (2007)⁵ argumentam que o conceito de crise é altamente instintivo, não havendo, portanto, necessidade de um debate semântico. Por assim dizer, a crise é um evento marcado por etapas que compõem o seu desenvolvimento.

Para Coombs e Holladay (2010, p. 247) existem quatro fatores que se relacionam na fase de vida da crise: 1) prevenção, que detecta os sinais de alerta e avalia a necessidade de tomar ações para mitigar a crise; 2) preparação, diagnóstico de vulnerabilidades e momento para desenvolver planos de crise; 3) resposta, fase para aplicar tentativas de retomar as operações normais; 4) revisão, avalia a resposta

⁵ Trecho original: "From this perspective, therefore, a crisis just 'is', and there is no need to get caught up in semantic debate. Risk and crisis management in the public sector" (DRENNAN; MCCONNELL, 2007, p. 15)

à crise para determinar o que foi feito certo e errado durante a gestão de crise.

Já Forni (2013, p. 17) estabelece que uma crise “nasce, se desenvolve e termina”. Ao falar sobre o “nascimento”, o autor revisita as ideias de previsibilidade e de controle. A segunda fase é o “desenvolvimento” da crise, chamada por especialistas de *the turning point*. Nessa etapa ou a crise é neutralizada, ou ela irá se agravar. A última etapa é o “pós-crise”, tempo de avaliar tudo o que foi feito e oportunidade para traçar planos de contenção eficientes. Nesta mesma linha, Torquato (2012, p. 279), classifica o último “ciclo” da crise, denominado “declínio”, como uma etapa de perda de visibilidade dos fatos, sendo este o processo que encerra a crise.

É fácil de se perder em meio à vasta gama de eventos e circunstâncias rotulados como uma crise. A literatura estrangeira apresenta características que flutuam de acordo com o tipo e o contexto de crise. Apesar dos diversos conceitos, existem algumas nomenclaturas adotadas para identificar os tipos de crise que podem afetar as organizações.

Otto Lerbinger (1997) trabalha com sete tipos de crises. Atribui às crises tecnológicas o produto da falha humana, às crises de malevolência, e de maneira similar, às crises de má administração os atos ilícitos ou imorais cometidos, para citar algumas. Do mesmo modo, o *Institute for Crisis Management - ICM*, uma das maiores entidades americanas especializadas em gerenciamento de crises, estabelece algumas categorias para as crises, com base em dados compilados que formam um banco com mais de um milhão de registros de crise, o *ICM Crisis Database*⁶. A partir desses dados, são identificados os segmentos das crises como:

1. Acidentes com Vítimas, 2. Catástrofes, 3. Processos de Ação Coletiva, 4. Ações de consumismo, 5. Crime Cibernético, 6. Defeitos e Recalls, 7. Discriminação, 8. Demissão Executiva, 9. Danos Ambientais, 10. Danos Financeiros, 11. Tomadas hostis, 12. Disputas Trabalhistas, 13. Má gestão, 14. Assédio Sexual, 15. Denúncias, 16. Crime de Colarinho Branco, 17. Violência no local de trabalho (ICM, 2021, [n. p.]).

Para Torquato (2012, p. 275), as crises podem se originar de esferas: produtiva/organizacional, relacionada a produtos/serviços, falências. Na esfera do bem-estar social, estariam as epidemias, pandemias etc. Na esfera público-

⁶ *Institute for Crisis Management*. Disponível em: <https://crisisconsultant.com/crisis-toolbox/>. Acesso em: 30 dez. 2021.

institucional, estão as consideradas crises provocadas por mobilizações de massas, greves etc. Na esfera criminal, as consideradas sequestros, assassinatos em escolas etc.. As de esfera midiática são aquelas originadas por vírus/hackeamento e interrupção dos sistemas de comunicação.

De acordo com Rosa (2001, p. 134-135), existem 11 tipologias para as crises. Podem ser de origem criminoso; de natureza econômica; crises de informação; desastres industriais; desastres naturais; falhas em equipamentos ou construções; crises de natureza legal; crises de reputação; crises de relações humanas; crises envolvendo risco para a vida e crises regulatórias.

Já Drennan e McConnell (2007, p. 15) consideram alguns cenários como característicos para crises, como, por exemplo, transporte (acidentes); ataques terroristas; desastres naturais; incidentes críticos (estádios de futebol, tiroteios); saúde e bem-estar (doenças, SARS, contaminação de água); política e institucional e de eventos a longo prazo. Esse último chama atenção para o fato de que as crises iniciam e continuam ocorrendo, elas permanecem, como o aquecimento global, o desmatamento etc.

Os autores, ainda, apontam para alguns cenários na área pública com potencial para crises, como: investigação de personalidades públicas; destruição de ativos ou perda grave de receita; falha em políticas-públicas chaves (distribuição de vacinas, assistência a populações carentes); colapso na infraestrutura; danos à vida, à credibilidade e à legitimidade de setores do governo (DRENNAN; MCCONNELL, 2007, p. 147). De outro modo, Forni (2013) apresenta uma tipologia baseada na gravidade do acontecimento e em seu potencial de virar notícia.

Apesar das inúmeras tipologias, Drennan e McConnell (2007, p. 19) afirmam que nem sempre as crises organizam-se em categorias, e sim que “algumas delas podem se encaixar em vários tipos, dependendo de nossas percepções. No entanto, o que essas várias formas indicam é que a crise pode chegar de muitas maneiras diferentes (tradução nossa)”⁷. O que se sabe é que não existe receita pronta para administrar a crise, mas existem caminhos consensuais para se errar menos diante de uma (FORNI, 2013). É para isso que se trabalha a gestão das crises.

⁷ Trecho original: “Many crises do not always fit neatly into one particular category. Indeed, some crises may fit into several, depending on our perceptions. However, what these various forms of crisis indicate is that crisis can arrive in many different ways [...]” (DRENNAN; MCCONNELL, 2007, p. 19)

2.1.1 Gestão de Crise

A expressão gestão de crise decorre de estudos e pesquisas acerca de eventos negativos que acometeram grandes organizações ao redor do mundo após as décadas de 1970 e 1980. Desse modo, muitos pesquisadores se aventuraram a escrever sobre formas de gerenciar crises, objetivando fornecer subsídios para as grandes instituições compreenderem o cenário que atravessavam e utilizarem técnicas para controlar ou resolver os riscos decorrentes das situações experimentadas.

Perry e Lindell (2003) apresentam uma relevante diferença entre dois momentos: o plano de crise (preparação) e a gestão de crise (atuação e desempenho). Segundo o autor, reconhecer a diferença entre esses momentos possibilita a execução de um bom trabalho de contingenciamento dos impactos causados por uma crise. Além disso, em primeira instância, acreditar que a crise é real e possui potencial de gravidade é um importante começo, pois negá-la pode escalar os seus efeitos.

Uma crise é entendida, desse modo, como um evento de dimensões inimagináveis, capaz de dizimar nações, desestabilizar e marcar negativamente a carreira dos agentes que se destacam na condução das ações de enfrentamento ao risco público. Assim, gerir esse cenário pressupõe a realização de um conjunto de ações por parte dos gestores para evitar, prevenir e solucionar as situações de degeneração, buscando o retorno às condições normais de funcionamento (SHINYASHIKI, 2006, p. 155). Por isso, o processo de gestão de crises ocorre em etapas, para as quais são estabelecidos objetivos. Pearson e Mitroff (1993) descrevem as seguintes fases: detecção de sinais; prevenção; contenção (limitação dos danos); recuperação e aprendizagem.

Diante do cenário desafiador imposto pela crise do Coronavírus, a principal missão dos agentes e gestores de políticas públicas foi estabelecer facilidades para o desenvolvimento de estratégias de enfrentamento às situações inesperadas. Isso porque “a crise geralmente é caracterizada por três condições: ameaça severa, alto nível de incerteza e necessidade urgente de ação” (DRENNAN; MCCONNELL, 2007, p. 16).

Admite-se que pouquíssimas crises se deflagram sem terem dado nenhum sinal, apontando, assim, para uma controvérsia entre a previsibilidade e a surpresa de uma crise. Ao afirmarem que as crises são “inesperadas, mas não imprevisíveis”

(NEVES, 2002, p. 116) e que “inevitáveis não significam imprevisíveis” (FORNI, 2013, p. 20), os autores colocam em voga o papel dos gestores frente ao plano de crise e a todo o trabalho preventivo que deve ou deveria estar consolidado em cada organização.

Ao considerar outras epidemias já enfrentadas pelo Brasil, esperava-se que houvesse um plano de gestão de crise, dado que esses são eventos que possuem características comuns (ARGENTI, 2014). Todavia, as diretrizes nacionais se voltavam para prevenção e controle de epidemias de dengue, de modo que outros aspectos tangenciados por uma crise global — como a pandemia — não estavam no cerne do plano de crise a ser conduzido pelos estados e municípios brasileiros, tanto em se tratando do campo público, quanto do privado. Segundo uma sondagem realizada pelo Grupo Daryus⁸, em abril de 2020, por meio de questionário on-line, 43% das 60 empresas ouvidas não tinham um Plano de Gestão de Crises (PGC) para enfrentar os efeitos da pandemia da COVID-19.

Logo, em meio ao desafio de encontrar um plano de contingenciamento para atender às demandas apresentadas por uma crise, em especial àquelas reconhecidas na esfera da saúde pública, o Governo Federal estabeleceu a direção aos estados que, em alguma medida, estavam buscando construir em tempo real um plano de crise, ao passo que o implantavam. Concatenar-se, dessa maneira, a ideia de que “a verdadeira medida de sucesso é como se lida com um problema quando ele ocorre” (ARGENTI, 2014, p. 342).

Desse modo, o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus do Centro de Operações de Emergências em Saúde do Ministério da Saúde foi publicado pela primeira vez em fevereiro de 2020, dias após a declaração de Emergência em Saúde Pública pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 30 de janeiro de 2020. No Estado do RS, a publicação do Plano de Contingência e Ação Estadual do Rio Grande do Sul para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV)⁹ (Figura 1) ocorreu ainda em janeiro de 2020. Ele apresentava orientações sobre o nível de resposta e a estrutura de comando a ser adotada.

⁸ O levantamento foi realizado no período de 16 a 24 de abril de 2020, por meio de questionário on-line, respondido por cerca de 60 executivos de diferentes setores: Tecnologia, Indústria, Financeiro, Educação, Serviços e outros. link de acesso: <https://inforchannel.com.br/2020/09/16/pandemia-somente-12-das-empresas-tinha-planos-de-gestao-de-criSES/>

⁹<https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/202003/12093910-plano-de-acao-corona-2020-rs-versao-7-12-03-2020.pdf>

principalmente aqueles que estarão na gestão da mesma, aprender e se capacitar acerca de seus desdobramentos, já prevendo formas de mitigar seus efeitos.

É importante destacar que o sucesso do gerenciamento de crise dependerá da gestão do ambiente on-line da organização, através de um plano de gestão de crise adaptado para o digital (TEIXEIRA, 2011). Além disso, Perry e Lindell (2003) apresentam, entre outros aspectos, o incentivo à flexibilidade nas respostas e a adaptabilidade contínua às circunstâncias como critérios fundamentais para o gerenciamento de uma crise. Se a preparação da crise deve considerar fatores como financeiros, organizacionais, interesses institucionais e políticos, a gestão da crise não deve ser conduzida isoladamente. É essencial que haja sinergia entre todos os envolvidos e que as metas e as ações planejadas estejam em consonância política, burocrática, econômica e social.

Para tanto, Pearson e Mitroff (1993, p. 280) elaboraram uma lista de verificação de gerenciamento de crises (Figura 2), que auxiliam na preparação parcial para uma crise. Destaca-se desta lista, no âmbito desse trabalho, as ações técnicas, as estruturas e ações de comunicação, que serão o foco da análise desta pesquisa no ambiente do setor público.

Figura 2 – Lista de verificação estratégica de gerenciamento de crises

Lista de verificação estratégica de gerenciamento de crises	
<p>AÇÕES ESTRATÉGICAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Integrar o gerenciamento de crises aos processos de planejamento estratégico 2. Integrar o gerenciamento de crises às declarações de excelência corporativa. 3. Incluir elementos externos no Conselho e nas equipes de gerenciamento de crises. 4. Fornecer treinamento e workshops em gerenciamento de crises. 5. Expor os membros da organização às simulações de crises 6. Criar uma diversidade ou portfólio de estratégias de gerenciamento de crises. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Realizar auditoriais de impacto ambiental. 4. Priorizar as atividades necessárias para as operações diárias 5. Estabelecer um sistema de monitoramento para sinais antecipados de alarme. 6. Estabelecer um sistema de monitoramento para acompanhar crises passadas e recentes.
<p>AÇÕES TÉCNICAS E ESTRUTURAIS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Criar uma equipe de gerenciamento de crises. 2. Alocar orçamento ao gerenciamento de crises. 3. Estabelecer responsabilidades para a atualização das políticas/manuais para emergências. 4. Sistematizar em computador listas de recursos de gerenciamento de crises (por exemplo, capacidade dos funcionários) 5. Definir uma sala de controle para o comando de emergência. 6. Garantir a redundância tecnológica para as áreas vitais (por exemplo, sistemas de computador) 7. Estabelecer relacionamentos de trabalho com especialistas externo em gerenciamento de crises. 	<p>AÇÕES DE COMUNICAÇÃO</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fornecer treinamento para lidar com a mídia em relação ao gerenciamento de crises. 2. Melhorar as linhas de comunicação com as comunidades locais. 3. Melhorar a comunicação com as partes interessadas que possam intervir (a polícia, por exemplo).
<p>AÇÕES DE AVALIAÇÃO E DIAGNÓSTICO</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar auditoriais legais e financeiras sobre riscos e responsabilidades civil. 2. Modificar a cobertura de seguro para atender às contingências do gerenciamento de crises. 	<p>AÇÕES PSICOLÓGICAS E CULTURAIS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aumentar a visibilidade do envolvimento da alta gerencia com o gerenciamento de crises. 2. Melhorar o relacionamento com grupo ativistas. 3. Melhorar a comunicação de baixo para cima (incluindo denunciantes) 4. Melhorar a comunicação de cima para baixo sobre os programa, responsabilidades relativos ao gerenciamento de crises. 5. Fornecer treinamento relativo aos impactos humanos e emocionais das crises. 6. Fornecer serviços de suporte psicológicos (por exemplo, administração do estresses/ansiedade) 7. Reforçar a memória corporativa simbólica de crises e perigos do passado.

Fonte: (PEARSON, C. MITROFF, I., 1993).

A ideia de um planejamento prévio, para se obter sucesso no enfrentamento de uma crise, é o de se eliminar o imprevisto nas decisões a serem tomadas nos momentos críticos. É essencial que as pessoas trabalhem com possibilidades nunca vivenciadas, com possíveis causas e efeitos e com formas variadas de contorno das possíveis situações advindas de um evento inesperado, seja ele proveniente de endemias, tsunamis, ataques terroristas, enfim, de ordem natural ou não. Por outro lado, as crises são eventos de baixa probabilidade, o que, por consequência, dificulta pensar o improvável e se preparar para algo ainda não imaginado, conforme aponta Nassim Taleb (2015).

No contexto brasileiro, o cenário de crise evoluiu rapidamente, não possibilitando um grande distanciamento entre a preparação e o enfrentamento da crise, pois, muito provavelmente, o Brasil não havia imaginado o improvável. A partir

de março, os órgãos públicos já trabalhavam na gestão da crise, passando semanalmente a editar normas para frear os impactos da pandemia a partir do avanço ou de novos fatos sobre a pandemia. A publicação do primeiro decreto executivo estadual¹⁰, por exemplo, em 12 de março de 2020, contendo medidas temporárias de prevenção no Rio Grande do Sul, ocorreu dois dias após a confirmação do primeiro caso de Coronavírus no estado, em 10 de março de 2020.

Existe um rol de situações com potencial para se tornar uma crise. Entretanto, Mitroff (2001) defende a ideia de que, embora as definições de crise sejam importantes, elas só são realmente relevantes para identificar as áreas de atuação, pois as crises são exclusivas de cada esfera e localidade. É nesta seara que aparecem as disparidades, os fracassos e os sucessos no enfrentamento às crises (DRENNAN; MCCONNELL, 2006). Isso é evidente diante das distintas realidades de evolução do Coronavírus no mundo e frente às diversificadas estratégias de contingenciamento da crise adotadas por cada país.

Apesar da emissão de inúmeras portarias ministeriais relacionadas ao combate a pandemia, publicadas pelo Ministério da Saúde desde a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, em 04 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020c), considerando as portarias como um instrumento de forte orientação na definição e regulação de políticas, observa-se que poucas delas estão relacionadas diretamente com orientações aos entes subnacionais. Clarificando, assim, ainda mais a discricionariedade de atuação de cada órgão público.

É fato que a gestão da crise diferiu-se nos Estados do país. No Rio Grande do Sul, dois dias antes da declaração de Emergência em Saúde Pública pela Organização Mundial da Saúde (OMS), foi criado o Centro de Operações de Emergências — COE Covid-19, em janeiro de 2020. Em 19 de março, instituiu-se o Gabinete de Crise, envolvendo diversos setores da sociedade em comitês específicos. Os oito comitês foram criados e contaram com apoio técnico de especialistas externos ao governo para auxiliar na articulação de ações governamentais e definição de estratégias de enfrentamento à pandemia, para garantir a sinergia entre as ações planejadas, conforme prevê a literatura de gestão de crises. Ainda no dia 19 de março, foi decretada situação de calamidade pública

¹⁰ Este documento é de 55.155/2020 e pode ser consultado através do seguinte endereço: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=66156&Hid_xto=&Hid_IDNorma=66156

em todo o território do Rio Grande do Sul, com restrições mais rígidas para evitar a propagação do vírus.

Apesar de o ritmo de uma crise ser muito rápido, isso não significa que ela termine cedo. Muitas crises podem durar anos ou, pelo menos, começarem e terminarem rapidamente, mas terem seus efeitos resistidos ao longo de algum tempo. O que delimita esse período é a forma de condução da crise, a credibilidade da organização e a formação da agenda midiática. Por isso, o *Institute for Crisis Management - ICM*, ao defender a elaboração de três planos para gestão de crise, sugere a existência do plano de recuperação, que deverá descrever as ações para a manutenção das atividades da organização durante e após a crise.

Em se tratando da gestão pública da crise, um acontecimento marcante foi a liminar emitida pelo Supremo Tribunal Federal, em 8 de abril de 2020, inibindo as interferências do Governo Federal quanto às decisões estaduais e municipais a respeito das medidas para o combate da pandemia, em virtude da atuação do Presidente da República. O documento previa que “a atuação de Estados e Municípios torna-se ainda mais crucial porque são as autoridades locais e regionais que possuem condições de fazer um diagnóstico em torno do avanço da doença e da capacidade de operação do sistema de saúde em cada localidade” (BRASIL, 2020d, p. 2).

Uma das recomendações do *Institute for Crisis Management - ICM* para gestão de crise é que se tenha um plano operacional, que descreve o que fazer em cada situação, assim como um segundo plano de comunicação, no qual fica definido o que, por quem e como a organização irá se pronunciar. Alguns autores manifestam que a sociedade espera que as organizações consigam controlar e gerenciar a incerteza (CLARKE, 1999; ERIKSSON; MCCONNELL, 2011; DRENNAN; MCCONNELL; STARK, 2015). A atividade de planejamento, portanto, envolve coletar informações, analisá-las e, ao fazer isso, transformar a incerteza em certeza razoável.

Nesse sentido, o Estado do RS adotou um sistema de gestão de crise em 10 de maio de 2020: o Distanciamento Controlado¹¹. Esse sistema utilizou 11 indicadores para medir a velocidade de contágio do coronavírus e a ocupação de

¹¹ Modelo de Distanciamento Controlado pode ser consultado através do seguinte endereço: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202009/24171811-govrs-modelo-de-distanciamento-controlado-24set-v3-marc.pdf>

leitos de UTI em cada região do Estado. Com base nessas informações, o Distanciamento Controlado (Figura 3) classificou o nível de risco em cada região e o representou por meio de quatro cores em sua bandeira: amarela, laranja, vermelha e preta. Cada nível de risco tinha um protocolo específico, sendo que quanto maior o risco, mais escura era a cor da bandeira.

Figura 3 – Captura de tela de páginas do Modelo de Distanciamento Controlado - RS



Fonte: Comitê de Dados COVID-19 - Governo do Rio Grande do Sul (2020)

Mais tarde, em 15 de maio de 2021, reformulou seu plano e lançou o Sistema 3As de Monitoramento¹² (Figura 4), através do Decreto n.º 55.882. Esse foi projetado para reconhecer indicadores que possam apontar um aumento no risco de propagação do vírus e um possível colapso do sistema de saúde. As regras matemáticas não eram pré-determinadas, eram avaliadas por um Grupo de Trabalho em Saúde. O novo sistema de monitoramento utiliza três indicadores principais – os "3 As": Aviso, Alerta e Ação – para orientar as decisões e direcionar as ações a serem tomadas.

Figura 4 – Captura de tela de páginas do Sistema 3 As de Monitoramento



Fonte: Comitê de Dados COVID-19 - Governo do Rio Grande do Sul (2021).

O território foi dividido em 20 regiões, considerando a velocidade de propagação da COVID-19 e a capacidade de atendimento do sistema de saúde. Isso de modo a propiciar ao Governo do RS o gerenciamento da situação em todas as cidades do estado.

Além disso, governantes de todos os poderes lançaram mão de medidas econômicas e sociais em 2020 e, mais fortemente, em 2021, para frear os impactos da crise decorrente da pandemia como: publicação de Leis de Auxílios emergenciais; facilitação ao crédito; prorrogação do prazo de pagamento dos tributos federais, estaduais e municipais; aberturas de créditos extraordinários e de créditos suplementares; ações como o diferimento de impostos e de contribuições para a seguridade social para Micro e Pequenas Empresas (MPEs) e os Microempreendedores Individuais (MEIs); medidas de incentivo e crédito ao mercado; revogação do parcelamento de débitos em caso de inadimplemento; arrecadação e distribuição de alimentos para população vulnerável; serviços digitais; congelamento do valor do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e de Serviços (ICMS) cobrado nas vendas de combustíveis de 1º de novembro de 2021 até 31 de janeiro de 2022, entre outras.

Segundo Censon e Barcelos (2020, p. 50),

esta pandemia desencadeou uma crise multidimensional que colocou um

imenso desafio do ponto de vista de gestão. Em tal conjuntura, a discussão sobre o papel do Estado na gestão de crises se colocou como uma das mais complexas e dramáticas em um momento no qual o Brasil enfrenta desafios não apenas na área de saúde, mas também nos campos econômico, social, político e ambiental.

É possível dizer que a pandemia do Coronavírus acomodou-se sobre os conceitos de crise. Exigiu, portanto, um planejamento de contingência forte, pensamento avançado ao nível governamental e congruência na execução das ações para além da crise sanitária.

2.1.2 Pano de fundo: a COVID-19 como maior crise sanitária

Desde março de 2020, o Brasil vivenciou uma crise sanitária sistêmica, com impactos econômico, político e social de maneira global, decorrente da pandemia de um vírus, denominado cientificamente de SARS-CoV-2, COVID-19. As restrições impostas pelo Coronavírus compuseram o cenário mundial, alterando, inquestionavelmente, o cotidiano e modos de vida da população. O direito de ir e vir foi questionado mediante a justificativa de proteção e preservação da vida. O isolamento social emergiu como estratégia para redução da transmissibilidade do vírus, ao lado de outras formas de prevenção, como o uso da máscara e álcool em gel 70%, por exemplo.

Segundo Teles (2020), no ano de 2004, o Relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, convocado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas da época, já apontava pandemias e doenças infecciosas como uma das ameaças a comunidade internacional, ao lado de outras como terrorismo, proliferação nuclear e alterações climáticas. Menos de duas décadas mais tarde, a pandemia comprova a previsão e se apresenta como uma crise de grande escala, não só pelo seu potencial de mortalidade, mas também pela capacidade de gerar caos econômico e social global.

Em 20 de janeiro de 2020, o Ministério da Saúde, através da Secretaria de Vigilância em Saúde, publicou o 1º Boletim Epidemiológico — COE n.º 01 com a atualização do agravamento da situação epidemiológica. Dois dias depois, ativou o Centro de Operações de Emergências para gerenciar as respostas aos casos de infecção humana pelo novo Coronavírus no território nacional.

A diretora da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), explica que

as pandemias são eventos raros que se repetem com uma frequência aproximada de três vezes por século. No século passado, foram registradas três pandemias de gripe. A mais grave ocorreu em 1918 – 1919 e deixou doente um terço da população, levando 40 milhões de pessoas a óbito e afetando a economia e o funcionamento social de todo o mundo. (PERIAGO, [20--?], p. 4).

Desde a confirmação do primeiro caso de Coronavírus no mundo, em dezembro de 2019, as mortes pela COVID-19 ultrapassam a marca de 5,28 milhões no mundo apenas até o final de 2021. Desse número, 616 mil são do Brasil e, da parcela brasileira, cerca de 36.243 mil referem-se aos óbitos registrados no estado do RS até o dia 7 de dezembro de 2021, conforme os dados da Organização Mundial da Saúde (OMS). A pandemia alcançou a marca de dez mil novos casos em um dia e, em média, 300 mortes/dia no Rio Grande do Sul em março de 2021, conforme dados apresentados pela Secretaria de Saúde Estadual através do e-SUS e SIVEP (Sistema de Informações de Vigilância Epidemiológica). Até março de 2023, o estado do RS acumulava 41.921 mortes de COVID-19, sendo parte dos 699.276 mil óbitos registrados no Brasil, segundo a OMS.

Até metade de 2022, a causa da COVID-19 ainda não estava esclarecida e as descobertas em relação à mutação do vírus Sars-CoV-2 eram altas. Com sua causa ainda não esclarecida, a COVID-19 ultrapassou dois anos de existência e prolongou a sua estada em face da grande habilidade de mutação do vírus Sars-CoV-2. A Organização Mundial da Saúde (OMS) indicou quatro hipóteses prováveis para a origem do vírus, sendo que uma delas associa a pandemia ao vazamento acidental do vírus em laboratório. Estudos recentes¹³ associam a origem do vírus, principalmente, a transmissão por animais, mas algumas lacunas em dados considerados chave não permitem a compreensão completa das origens da pandemia. Sabe-se, porém, que desde 2019 a Sars-CoV-2 já originou várias mutações (Alfa, Beta, Gama, Delta, Zeta), a mais recente, anunciada em novembro de 2021, como Ômicron. Essas variantes, como são chamadas, são classificadas pela OMS como variantes de preocupação, pois são mais transmissíveis e existiam poucas evidências de eficiência da vacina para essas mutações do vírus. Contudo, em 2023, o Brasil iniciou a distribuição das vacinas bivalentes¹⁴, aprovadas pela Agência

¹³ Matéria publicada na revista Exame: <https://exame.com/mundo/estudos-apontam-para-uma-nova-origem-da-covid-19-na-china/>

¹⁴Matéria CNN sobre vacina bivalente <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/como-funcionam-as-vacinas-bivalentes-contra-a-covid-19-que-serao-aplicadas-no-brasil/>

Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) em novembro de 2022, as quais possuem cepas atualizadas para o coronavírus, incluindo proteção contra a variante Ômicron.

É inegável que a crise instaurada pela COVID-19 aponta, além do viés sanitário, para um viés político, promovendo uma disputa econômica acirrada pela busca do protagonismo entre as potências mundiais e entre federação e estados. A disputa pela narrativa do combate à pandemia, as divergências entre governo federal, governadores e autoridades de saúde acerca da campanha de vacinação, os desencontros sobre as medidas restritivas, a disputa pelo protagonismo no desenvolvimento das vacinas, entre outros conflitos, contribuíram para os entroncamentos enfrentados no país.

A pressão inflacionária, que corrói o poder de compra das famílias brasileiras e reflete no custo de empresas, não deve diminuir. O crescimento de trabalhadores informais, as perdas familiares, os impactos emocionais da doença, o endividamento das famílias, a alta nos preços dos combustíveis, a crise hídrica em ascensão, a desvalorização do real e a iminente polarização política do país nas eleições de 2022 não demarcam uma situação favorável para o contingenciamento dessa crise que é multifacetada. No estado do RS, que já vivia uma situação fiscal dramática, a pandemia do Coronavírus agravou a situação social e econômica gaúcha (QUINTINO, 2021; RS NOVAS FAÇANHAS, [202-]).

União, estados e municípios brasileiros fixaram medidas para minimizar alguns impactos sócio-econômicos, assim como estabeleceram estratégias para conter a propagação do vírus e tratar a população. A Confederação Nacional de Municípios confeccionou, em março de 2020, um “Plano de Apoio Emergencial aos Municípios no enfrentamento à Covid-19”¹⁵ destinado a suprimir algumas dificuldades enfrentadas pelos entes municipais, como resultado da ampliação do gasto dos Municípios com a prevenção e a resposta da crise, e a redução da arrecadação dos governos locais, em consequência da queda da atividade econômica e de todas as restrições que a pandemia impôs.

Em aproximadamente 22 meses de pandemia, o Estado promoveu o *lockdown* de cidades, alteração de modalidades de trabalho, controle de fronteiras, ampliação de leitos clínicos e leitos de UTI, testagem SWAB na população, investimentos em

¹⁵ Este documento pode ser consultado através do seguinte endereço: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/documentos/OF_Plano%20de%20Apoio%20Emergencial_Covid19.pdf

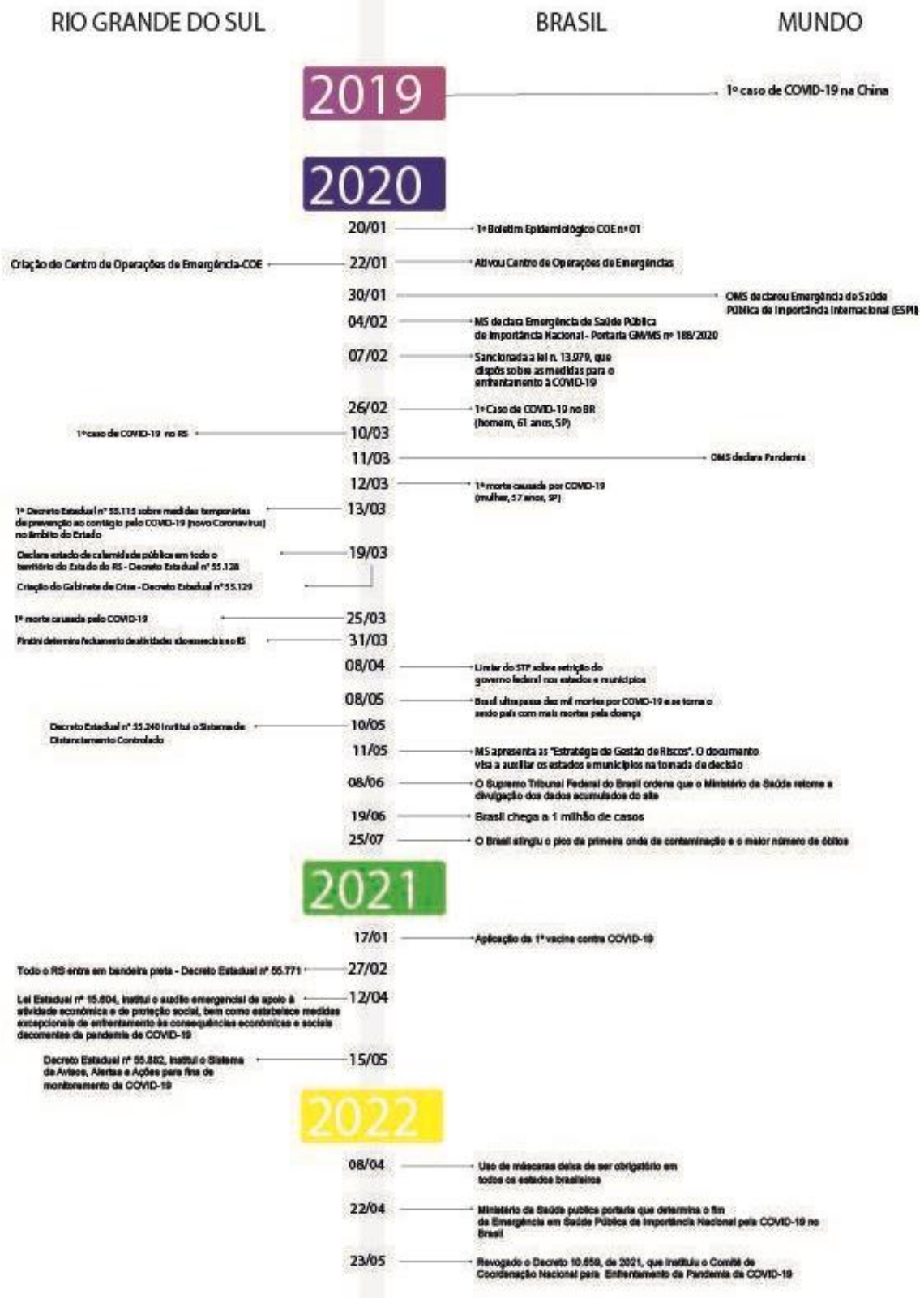
equipamentos e profissionais da saúde, além da ingestão de recursos financeiros, num montante superior a R\$ 88 bilhões para estados e municípios, apenas em 2020, para auxiliar na crise. Todavia, durante esse período, a trajetória brasileira também ficou marcada pelo desenvolvimento da ciência e da pesquisa, por campanhas de vacinação, pelo desenvolvimento tecnológico e aceleração de alguns mercados, entre outros aspectos.

O cenário da evolução da COVID-19 pode ser pensado em dois momentos: no ano de 2020 não havia vacina disponível e, no primeiro semestre de 2021, a vacinação teve um início muito lento. Durante esse período, ocorreu o maior número de mortes e houve uma grande demanda por leitos hospitalares. A partir do segundo semestre de 2021, com o avanço da vacinação, houve uma mudança nas características da doença, que se tornou menos grave do que no período anterior, resultando em uma importante redução na mortalidade e no impacto na rede hospitalar.

Apesar disso, diante da mutação do vírus, mesmo com o avanço da vacinação no país, não há uma data-fim para o vírus — em que pese a revogação da portaria GM/MS n.º 188/2020¹⁶ marcar o fim da pandemia — mesmo após três anos de confirmação do primeiro caso da COVID-19 no mundo. Pois, consoante com os dados da OMS, pouco mais de 1,2 milhão de mortes por COVID-19 foram relatadas em todo o mundo em 2022. Em comparação com os 3,505 milhões registrados em 2021, o número de casos é significativamente menor, mas ainda representa a continuidade da crise sanitária (Figura 5).

¹⁶ Portaria MS Nº 913 de 2022 (DOU 22/04/2022) - erradicação da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN). Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=430701>

Figura 5 – Linha do tempo dos eventos da COVID-19



Fonte: Elaborada pela autora (2023).

2.1.3 Comunicação na Crise

A comunicação de crise é uma parte vital da gestão de crise, que visa controlar danos e proteger a reputação da empresa ou organização durante uma situação crítica, considerando que as crises são acontecimentos não planejados e que criam tensão e despertam o interesse dos cidadãos. Nesses momentos, o recebimento e o processamento de informações por parte dos públicos são feitos de modo distintos. Por isso, a comunicação durante as crises (e surtos epidêmicos) é um processo interativo de troca de informação e opinião entre pessoas, grupos e instituições, inclui mensagens múltiplas carregadas, muitas vezes, de preocupações, reações ou opiniões (NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 1989).

Uma comunicação eficaz pode ajudar as pessoas em seus processos de escolha e no combate à desinformação. À medida que ações, dados e fatos são bem comunicados, as incertezas e a apatia da população, diante de determinadas posições estabelecidas pelas organizações em crise, ficam reduzidas.

Órgãos públicos, entidades para-governamentais, entre outras organizações têm produzido guias e orientações para atuação da comunicação em situação de crise, antes mesmo da existência da COVID-19. Tais medidas têm o propósito de auxiliar os gestores na condução dos eventos e reduzir o impacto que uma crise possui, especialmente, quando são verificadas condutas negligentes quanto à informação.

Para Periago ([200-?], p. 4) “ainda que seja provável que um evento da escala de uma pandemia supere a capacidade de resposta da maioria dos países, uma parte importante dos problemas pode ser prevista e abordada por meio de ações de comunicação”. Portanto, a existência de manuais, portarias ou protocolos de atuação devem estar contidos no plano de crise, visto que auxiliam fundamentalmente no processo de preparação para a crise.

Cabe definir comunicação de crise como “[...] o processo de administrar efetivamente as informações sobre um evento negativo, com os principais stakeholders: empregados, mídia, clientes, acionistas, fornecedores e tantos outros” (FORNI, 2013, p. 125). Representa a materialidade das ações da organização no que diz respeito à sua reação frente à própria crise.

Para isso, a literatura sobre o tema estabelece importantes atributos que devem

ser incorporados na comunicação de crise como: transparência e honestidade ao fornecer informações; a designação de um porta-voz para falar em nome da instituição; construção de mensagens pré-elaboradas para diferentes cenários de crise; a identificação e prioridade dos públicos; acompanhamento atento ao desenvolvimento da crise, contando com atualização de informações, conforme necessário, e ação rápida, com foco em reconstruir a confiança do público.

Ganham destaque as orientações de Paul Argenti (2014, p. 342-347) acerca das ações importantes para a comunicação durante a crise. Para ele a primeira iniciativa é definir o problema e ter informações confiáveis. O segundo aspecto é gerenciar as informações oriundas de diversas fontes e coletar o máximo de dados possíveis; estabelecer um ponto centralizador das informações, ou seja, um centro de gerenciamento. É nesta seara que temos o surgimento dos comitês de crise, que ficaram mais conhecidos com o advento da COVID-19.

O autor fixa como uma etapa importante a da comunicação rápida e frequente, na qual o porta-voz da organização precisa fornecer as informações assim que estejam disponíveis, buscando evitar o pânico quando o fato envolve risco a vidas. Nesse ponto, “o que se deve fazer, acima de tudo, é evitar o silêncio e o adiamento das respostas” (ARGENTI, 2014, p. 344).

Por outro lado, Forni (2013) alerta para o fato de que não possuir informações suficientes ou respostas satisfatórias pode ser uma atitude arriscada e agravar a crise. Destarte, compreender o papel da mídia em uma crise e estabelecer uma comunicação direta com o público afetado, antes dela e para além dela, especialmente em se tratando de informação para o público interno, são as orientações finais de Argenti (2014).

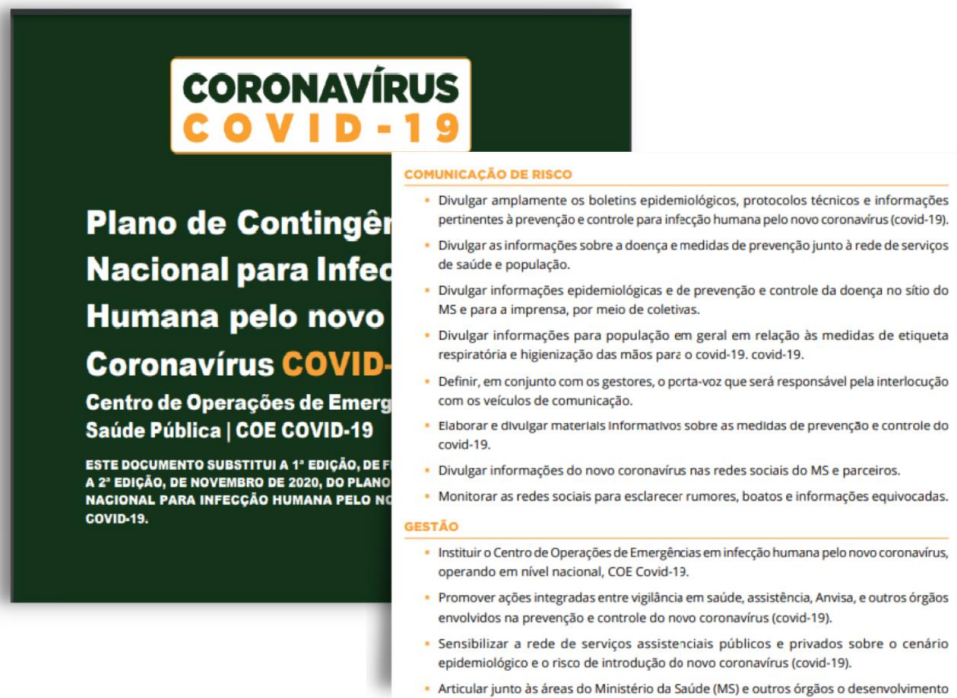
Em consonância com a literatura, o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19) publicado pelo Ministério da Saúde em fevereiro de 2020¹⁷ — e as edições subsequentes — mostrou-se ágil ao prever alguns pontos de preparação para a comunicação de risco, em cada fase da pandemia. Nesse sentido, a comunicação de riscos é compreendida como “uma intervenção executada não apenas durante, mas também antes (como parte das atividades de preparação) e depois (como apoio à recuperação) da crise” e como “a

¹⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/publicacoes-tecnicas/guias-e-planos/livreto-plano-de-contingencia-espin-coe-26-novembro-2020#:~:text=Em%203%20de%20fevereiro%20de,17%20de%20novembro%20de%202011.>

troca de informações, aconselhamento e opiniões em tempo real entre peritos, líderes comunitários ou responsáveis e as pessoas em risco, o que constitui parte integrante de qualquer resposta de emergência” (OMS, vii, 2018).

Assim, a comunicação, conforme o Plano (Figura 6), precisava imbuir-se de elaborar materiais informativos, divulgar informações sobre a doença, fazer boletins epidemiológicos, protocolos técnicos, criar formas de prevenção e de etiqueta respiratória, monitorar as redes sociais e esclarecer informações e rumores, definir porta-vozes, orientar a população sobre formas de prevenção e rede de serviços públicos, promover coletivas de imprensa e a articulação entre veículos e garantir que as medidas adotadas pela Administração Pública fossem devidamente informadas.

Figura 6 – Captura de tela do Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19)



Fonte: Ministério da Saúde — Centro de Operações de Emergência de Saúde Pública/COE (2020)

A cartilha em questão teve como propósito nortear a atuação dos órgãos e recomendava “que as Secretarias de Saúde dos Municípios, Estados e Governo Federal, bem como serviços de saúde pública ou privada, agências, empresas tomem

nota deste plano na elaboração de seus planos de contingência e medidas de resposta” (BRASIL, 2020a, p. 5). Isso ilustra o quanto um plano de gerenciamento de crise, que evidencia o modo de gerenciar cada situação, define o papel e responsabilidades de cada participante, é primordial para haver gestão, pois “não dá para administrar crises na organização se cada área faz a própria gestão” (FORNI, 2013, p. 111),

Nesse quesito, a administração pública brasileira realizou ensaios sobre gestão de crise muito antes da COVID-19. Ainda em 2004, a Organização Mundial da Saúde (OMS) propôs cinco princípios para a elaboração de um plano de comunicação de crise, em se tratando de surtos epidêmicos, que foram apresentados no *Outbreak Communications*¹⁸, sediado em Cingapura, em setembro de 2004.

Em 2009, foi publicado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) o manual “Comunicação eficaz com a mídia durante emergências de saúde pública: um manual da OMS”, reforçando em sete passos alguns dos aspectos já abordados em 2004. O primeiro é estabelecer uma relação de confiança entre o público e aqueles que gerenciam a emergência. O segundo é realizar anúncio da situação com a maior simplicidade e alcance possíveis, de modo que se evitem versões alternativas. O terceiro ponto é o da transparência dos dados, apregoando que a informação seja clara, de fácil compreensão, completa e fundamentada nos fatos. Como quarto aspecto está o público e a compreensão de suas necessidades. Por fim, o último aspecto denota para a necessidade de que exista um plano de gestão de riscos e que a comunicação esteja incluída desde a etapa inicial, pois, para ela poder ser eficaz, não pode se deter apenas a repassar as informações, devendo participar do processo, deixando de ser acessória.

Ao refletir sobre o exposto, vê-se como as ações de comunicação são partes essenciais na resposta às emergências em saúde. Assim, as assessorias de comunicação de órgãos públicos devem atuar prestando informações precisas e em tempo hábil, buscando evitar o pânico, mas preparando a população para o enfrentamento de um cenário de insegurança.

Observando o sentido das ações de comunicação durante os eventos negativos, Peter Sandman (2004) elucida que é necessário ter claro o que as pessoas

¹⁸ <https://www.who.int/publications/i/item/outbreak-communication-best-practices-for-communicating-with-the-public-during-an-outbreak-report-of-the-who-expert-consultation-on-outbreak-communications-held-in-singapore-21-23-september-2004>

precisam saber, preocupando-se com o conteúdo da informação (o que e como dizê-lo) e com a sua entrega, definindo os canais e formatos mais adequados. Ocorre que, os documentos da administração pública, geralmente, usam uma linguagem formal e técnica imersa em vocabulário específico do setor ou área regulada, com frases longas e complexas e uso frequente de siglas e abreviações. Isso pode ser observado através das principais orientações (Portaria GM/MS nº 356/2020) a respeito da regulamentação e operacionalização da Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).

As informações na administração pública são transmitidas por instrumentos formais, que regulam os atos administrativos, logo é fardo das assessorias de comunicação a conversão desses diálogos, pois, conforme Sandman (2004), é necessário identificar quem está sendo alcançado pelas mensagens emitidas e considerar suas reações, ou seja, avaliar os públicos e envolvê-los com a instituição para torná-los menos vulneráveis ao pânico. Dornelles (2012, p. 20) destaca a necessidade de realizar o mapeamento dos públicos consoante a natureza da crise, ao passo que, “além de permitir que as organizações saibam a quem direcionar as informações de imediato, permite definir padrões comportamentais, auxiliando a planejar o que é e de que forma comunicar, visando maior eficácia da comunicação”.

A comunicação regular do Estado segue um padrão de estilo, referindo-se às normas e com redação objetiva, evitando julgamento de valor ou opiniões subjetivas, posto que “a quantidade de informação incontrolada, distorcida, emocionalmente motivada e a especulação pode levar à formação de distúrbios em massa e tornar-se um obstáculo na gestão racional das situações de crise” (SILVA e COSTA, 2018, p. 96). Ao considerar isso, destaca-se dois aspectos: a importância em planejar o conteúdo das mensagens, para evitar exageros, e avaliar a informação questionando e analisando as probabilidades de equívocos (SANDMAN, 2014).

Depreende-se que é parte fundamental para a comunicação de crise o estabelecimento de um plano ou manual de comunicação específico para o meio digital. Assim, de acordo com Teixeira (2011), o plano deve incluir ações que compreendam a dinâmica do ambiente on-line. As ações devem ser planejadas com base nas características de cada site e direcionadas ao público presente na plataforma digital. Em momentos de crise, as pessoas, incluindo veículos de mídia, buscam informações principais nos canais digitais da organização (TEIXEIRA, 2011).

Assim, a gestão de crise no ambiente digital requer uma estratégia sólida. A identificação de riscos, o acesso aos dados das redes sociais e as tecnologias disponíveis podem ser grandes aliadas para controlar uma crise. Em resumo, o ambiente digital apresenta desafios e oportunidades para a gestão de crise nas organizações. Embora ele ofereça novas possibilidades, isso não significa que as práticas tradicionais devam ser descartadas, lançando mão da integração das estratégias (BRANDALISE, 2018).

A linha de atuação da comunicação de crise deve ser clara e tudo deve ser objeto de consideração equilibrada. Com isso se obtém um melhor resultado dos objetivos da comunicação, pois “hoy en día, los encargados de comunicar riesgos enseñan que la comunicación de crisis es un diálogo” (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2005, p. 3).

Por esse motivo, torna-se espantoso, ao mesmo tempo em que há a sinalização de um problema de ordem pública, que ocorra a minimização do problema na tentativa de negar suas proporções e abrangência para traçar um cenário ambíguo. O coronavírus, em 2023, já não faz parte da agenda pública, mas ainda está causando mortes e discussões em espaços mais restritos. No entanto, a comunicação em uma crise é também um instrumento de cidadania e a “informação deve ser útil e interessar ao bem comum, além de atender ao interesse público” (CNM, 2021, p. 3). Dessarte, fazer um trabalho adequado de comunicação significa encontrar maneiras compreensíveis de apresentar complexas informações.

Como etapa para o gerenciamento eficiente de uma crise, é necessário lembrar que o negócio deve continuar, pois, outros âmbitos da organização devem ser avaliados em relação à consecução das atividades. Por fim, trabalhar na preparação de um bom plano para evitar uma crise futura (ARGENTI, 2014).

2.2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA: APONTAMENTOS TEÓRICOS

A comunicação como um direito está fixada na base do conceito de comunicação pública e vem sendo discutida desde a década de 1980, pela Frente Nacional de Luta pela Democratização da Comunicação (BRANDÃO, 2007, p. 20). Entretanto, antes disso, ainda no regime militar, a comunicação do Estado já acontecia. Ao realizar uma reflexão histórica da comunicação pública no período militar, verifica-se que a comunicação, inserida no âmbito do Estado, tinha a função

de cuidar da imagem pública do novo regime de modo a difundir uma ideia positiva para a sociedade.

Anos mais tarde, a comunicação na Administração Pública brasileira começou a ser considerada uma parte importante dos governos. Parte disso, devido à chegada de profissionais de jornalismo e marketing, com o propósito de elaborar os planos de comunicação para a execução dos projetos políticos. Torquato (2009, p. 18) explica que,

os poderes executivos — prefeitos e governadores — abriram espaço para a instalação de estruturas de comunicação governamental, na perspectiva de ampliação de espaços de visibilidade, aperfeiçoamento da identidade e prestação de contas à comunidade política.

A espetacularização dos governos e a publicização dos agentes políticos impulsionou a criação das estruturas de comunicação no Estado, “para executar um projeto político de poder, transmitir os discursos e a imagem daqueles que estão e pretendem se perpetuar no poder” (LESSA, 2017, p. 39). Dessa forma, a comunicação estruturada no Estado é, historicamente, institucionalizada pela publicidade, a partir da relação empreendida entre governo e imprensa oficial, comprometendo a atuação das assessorias nessa conjuntura de visibilidade e publicidade. Esse histórico coloca o governo como único emissor a ser considerado no processo de comunicação entre Estado e sociedade.

Essa face de atuação da comunicação trouxe a inconsistência na definição do conceito de comunicação pública que, por vezes, é confundido ou interpretado como comunicação governamental. Novelli (2006, p. 85) faz questão de ressaltar que a CP não se trata de propaganda governamental e/ou de divulgação de informação do governo, mas sim de uma prática de relacionamento, ou seja, “processo de comunicação que ocorre entre as instituições públicas, a sociedade e cujo objetivo é promover a troca ou compartilhamento das informações de interesse público”.

Segundo Eugênio Bucci (2015), o conceito de Comunicação Pública é confuso e muito diverso. Para ele, a definição de Comunicação Pública deve ser descritiva e prescritiva, sendo preciso “fugir da permissividade semântica”. É composta de ações informativas, consultas de opinião e práticas de interlocução, realizadas com recursos públicos, por meio de processos decisórios transparentes

e inclusivos, abertos ao acompanhamento, críticas e apelações da sociedade civil e fiscalização regulada pelo Estado (BUCCI, 2015, p. 69).

Todavia, somente em 1998 que o conceito de comunicação pública (CP) é inicialmente discutido sob o viés do público. Fato esse propiciado pelo ambiente de incentivo à participação da sociedade civil, resultado do processo de redemocratização instaurado alguns anos antes com a Constituição Federal de 1988. Na Europa, entretanto, o conceito de CP começou a ser trabalhado mais cedo, em 1980.

No Brasil, a comunicação pública ganhou efetivo destaque a partir de 2003, visando promover a transparência, a participação cidadã e a transmissão de informações importantes para a sociedade. Nesse sentido, o conceito de comunicação pública “remete ao processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade: um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país” (MATOS, 1999, p. 33). Contudo, é necessário que esse diálogo produza efeito na Administração Pública. Para além da competência de informar, “a comunicação é um componente da vida política de um país e a Comunicação Pública é o resultado da organização da voz do cidadão neste cenário político” (BRANDÃO, 2007, p. 31).

Nesse aspecto, a comunicação é uma ponte e realiza não só a emissão, mas também a escuta ao cidadão. Surgem, então, as Ouvidorias públicas, criadas a partir da Lei de Acesso à Informação n.º 12.527/2011, regulamentadas em 2017, como exemplos desses mecanismos de interlocução.

À luz da comunicação viabilizada entre sociedade e estado, as tecnologias da informação (TIC) reposicionaram o trabalho das assessorias de comunicação e ampliaram a participação da sociedade. “A organização, que antes monopolizava a emissão de conteúdo, passou a ser mais um dos interlocutores do processo comunicacional” (LESSA, 2017, p. 37), tendo em vista que a internet possibilita diferentes formas de diálogo entre Estado e sociedade em sites e redes sociais capazes de influenciar no debate de temas de interesse público, que devem ser considerados na ação da comunicação do Estado.

Emerge, assim, a discussão acerca do direito à informação e o direito à voz. Para Soares e Aguiar (2020, p. 220)

aspectos relacionados ao conteúdo, formatos e canais ajustados aos contextos locais e específicos além do acesso a equipamento e dispositivos tecnológicos exigidos pelos suportes informacionais.

Todavia, Santos (2010, p. 221) afirma que “as iniciativas de adequar a linguagem aos destinatários, ou escolher meios de maior alcance, são baseadas na ideia de acesso à informação, numa concepção limitada”. O autor defende que é importante considerar, além da disponibilidade da informação física e compreensível, a igualdade de oportunidades para todos terem acesso à informação e poderem se expressar. A garantia da voz e da participação é uma parte fundamental do direito à informação e da construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

Evidencia-se, a partir disso, a afirmação cunhada por Bucci (2007, p. 197) de que “a informação só é um direito do cidadão porque, na democracia, todo poder emana do povo e em seu nome é exercido — e é para delegar o poder que o cidadão tem o direito de estar bem informado”. Neste sentido, há a necessidade de acentuar e fortalecer a voz das instituições que visam construir esse espaço de informação íntegra, participação e produção concedido à sociedade.

Pautado na premissa da coletividade, o conceito de comunicação pública nasce, na verdade, a partir das ideias propostas pelo francês Pierre Zémor. Ele é precursor das primeiras pesquisas em comunicação pública, no Brasil, que vincula a CP ao interesse público. Para ele, a comunicação pública

é a troca e compartilhamento de informações de utilidade pública ou de compromissos de interesses gerais. Ela contribui para a conservação dos laços sociais. A responsabilidade disso compete às instituições públicas; ou seja, às administrações do Estado, aos serviços das coletividades territoriais, aos estabelecimentos, empresas, organismos encarregados de cumprir uma missão de interesse coletivo (ZÉMOR, 2009b, p. 189).

A ideia exposta vem ao encontro do entendimento de Bucci de que a única forma possível de se fazer comunicação no Estado é construí-la por meio dos princípios e diretrizes de comunicação pública, por meio da qual os “cidadãos informam-se, comunicam-se e formam livremente suas vontades e opiniões” (2007, p. 193). Nesse sentido, Brandão (2007, p. 31) também traz a afirmação de que “a comunicação pública é o processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre o Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país”.

O Projeto de Lei 1202/2022 (antigo PL sugestão nº 19/2021), da Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABC Pública), que “estabelece conceito e diretrizes da Comunicação Pública, dispõe sobre a organização dos Serviços de Comunicação Pública nos poderes das esferas federal, estadual, distrital e municipal, nos órgãos autônomos, empresas públicas e entidades conveniadas”, define em seu art. 2º, inciso I, que

consideram-se Comunicação Pública todas as ações informativas, consultas de opinião e práticas de interlocução, em qualquer âmbito, postas em prática por meio do emprego de recursos públicos, mediante processos decisórios transparentes, inclusivos e abertos à participação crítica e às apelações da sociedade civil (BRASIL, 2021a, [n. p.]).

Não obstante, na perspectiva de alguns pesquisadores brasileiros, a CP integra a sociedade civil e deveria abranger a iniciativa privada. Para Brandão (2006, p.10), a atividade é definida como um “processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a cidadania”, e, portanto, não pode estar circunscrita apenas ao contexto governamental, pois essa delimitação é que, ao longo do tempo, fez com que a CP fosse compreendida e confundida com comunicação governamental, publicidade governamental, comunicação política ou propaganda política — um pouco dessa acepção advém do contexto histórico. Assim, a autora sugere que a comunicação pública no Brasil pode ser identificada em cinco áreas: nas organizações, no Estado, na política, na sociedade civil organizada e na ciência (BRANDÃO, 2006). Neste mesmo sentido, Vidal (2011) afirma que, através de ações sociais, as empresas podem realizar comunicação pública.

De todo modo, Matos (2007, p. 53) indica que “o interesse geral e a utilidade pública das informações que circulam na esfera pública são pressupostos da comunicação pública”. Com isso, deve-se atentar para o cumprimento dos requisitos básicos na prática comunicativa, tais como o diálogo e a interação. A autora defende que,

a comunicação pública exige, portanto, a participação da sociedade e de seus segmentos: não apenas como receptora da comunicação do governo, mas principalmente como produtores ativos no processo comunicacional. Assim, são também atores, na comunicação pública, a sociedade, o terceiro setor, a mídia, o mercado, as universidades, as instituições religiosas e os segmentos a que se tem negado reconhecimento — estejam eles vinculados ou não a instituições, ou associações formais (MATOS, 2011, p. 45).

Mainieri (2016) alastra o conceito de comunicação pública para além da ideia de diálogo entre Estado, governo e sociedade. Em sua colocação, a CP seria uma prática, na qual os cidadãos podem ser vistos como protagonistas das ações e participarem da conversão que se ambienta em rede on-line e para além desta. Acredita que “quando as públicas vozes da sociedade ecoam, constituem a própria esfera pública” (MAINIERI, 2016, p. 93).

Corroborando com a reflexão proposta, Jorge Duarte (2007, p. 64) traduz a dimensão que a CP possui na vida em sociedade, posto que ela

deve ser compreendida com sentido mais amplo do que dar informação. Deve incluir a possibilidade de o cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe, a possibilidade de expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse e a perspectiva de participar ativamente, de obter orientação, educação e diálogo (DUARTE, 2007, p. 64).

Nesta reflexão sobre a CP, enquanto promotora da participação do indivíduo como produtor, é que imperam alguns entraves dificultosos do avanço dela de maneira efetiva. Isso porque a condução das ações de comunicação pelas assessorias, muitas vezes, é marcada por “profissionais que ocuparam os cargos públicos com a finalidade de realizar a comunicação dos atos e serviços de governo”, orientados para o *marketing* eleitoral do que para uma comunicação direcionada ao interesse público (LESSA, 2017, p. 37).

De acordo com a categorização dos mecanismos de comunicação pública, sugerida por Jorge Duarte (2007), a categoria “instrumentos de informação” realça a disponibilidade de dados que mudem a compreensão do cidadão sobre certos tópicos. *Banners*, jornais, manuais, publicações eletrônicas entre outros mecanismos são exemplos de instrumentos para informação. Já na categoria “instrumentos de diálogo”, que se refere ao debate e às negociações realizadas para a resolução das demandas dos cidadãos, são indicadas as consultas e audiências públicas, ouvidorias, reuniões, orçamento participativo e as redes sociais, pois são “os canais de diálogo estimulam o exercício da cidadania ativa e a viabilização da mudança em benefício do interesse comum” (DUARTE, 2007, p. 65).

Alguns autores elaboram provocações no sentido de garantir que a CP seja um espaço plural para a intervenção do cidadão no debate de questões de interesse público (MAINIERI, 2016). Além disso, apontam para a dificuldade de se traçar

diretrizes para a comunicação pública, uma vez que prevalece um modelo organizacional que acaba por menosprezar o diálogo com o cidadão.

A principal dentre as dificuldades apontadas seria a “unilateralidade do processo comunicativo” (LESSA, 2017, p. 40), que tem como emissor exclusivo os dirigentes dos órgãos públicos. Segundo Brandão (2007, p. 13), “o modelo (atual de comunicação) corresponde a uma prática de trabalho onde o foco é o atendimento à cúpula da organização da instituição, com a função de dar visibilidade, ou seja, “colocar na mídia o órgão governamental, ou dela defendê-lo”.

Há, portanto, a necessidade de que o Estado fomente o diálogo com o cidadão de maneira efetiva e não simbolicamente. Quando praticada pelo Estado, a comunicação trata-se de um ato da administração pública e deve observar a legislação que rege sua atuação.

2.2.1 Interesse público para a comunicação pública

O conceito de interesse público pode ser identificado de múltiplas formas e se situa sobre uma base porosa (FARIA, 2007, p. 175). Para o autor, o conceito “não existe em si, ou por si mesmo, mas trata-se de um emaranhado de interesses de confrontos discursivos, ancorados nos processos sociais em curso”. A Administração Pública está consubstanciada pelo princípio da supremacia do interesse público, presente na Lei n.º 9.784/99, art. 2.º, parágrafo único, na qual a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral. A aproximação da atividade de comunicação com o que seria o interesse de todos exige uma reflexão sobre os conceitos de público e privado.

Para Thompson (2008, p. 11, grifo do autor), “à medida que as antigas instituições cediam lugar às novas, os termos ‘público’ e ‘privado’ começaram a ser usados com sentidos novos e, até certo ponto, redefinidos pelas mudanças no campo objetivo a que eles se referiam”. Desde o final do século XIX, a partir da privatização de alguns serviços públicos, clarearam-se os limites entre um e outro. No entanto, Correia (2015, p. 31) fundamenta que público e o privado são conceitos relacionais. O público existe em relação àquilo que se observa como privado. De acordo com Meirelles (2001, p. 95) a primazia do interesse público sobre o privado é predominante, enquanto a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral e este é inerente aos atos praticados pelo governo.

Com base no aparato legal, a “atividade de comunicação do Estado deve atender ao interesse público” (LESSA, 2017, p. 35). Para Mainieri (2016), a comunicação pública é melhor definida pelo conceito de interesse público em prol da coletividade e da cidadania participativa. Desse modo, reconhece-se na CP alguns ideais previstos na legislação proposta, que visam assegurar a essência desse conceito, desvinculando a ideia de comunicação governamental, em que a comunicação teria ligação, para com a promoção de grupos políticos ou candidatos. O art. 7.º do Projeto de Lei (PL 1202/2022), em tramitação na Câmara Legislativa pela ABC Pública registra:

Art. 7.º As atividades jornalísticas e culturais terão caráter apartidário e imparcial, e deverão refletir a pluralidade ideológica do conjunto da sociedade brasileira, ressalvados os ideais de intolerância e segregação de qualquer natureza (BRASIL, 2022, [n. p.]).

O projeto de lei busca assegurar as devidas condições de funcionamento dos serviços de CP dos três poderes da República em prol da transparência e do direito à comunicação, propiciando a democracia e a participação. Todavia, é necessário democratizar os conteúdos que circulam na esfera pública por meio dos processos midiáticos, como a internet, e o Estado é quem deve ocupar-se disso.

Segundo Mainieri (2016, p. 21),

na sociedade contemporânea, a mídia constitui-se num importante espaço de interlocução. Não significa dizer que seja um espaço democrático, plural, transparente, livre de amarras ideológicas, desprezioso e sem intencionalidades subjacentes. Há interlocução sem dúvidas, mas entre forças díspares e sujeitos que disputam e produzem sentidos.

A argumentação corrobora com o entendimento trazido por Faria (2007) de que, frente às lacunas nos mecanismos de transparência e à incapacidade do Estado em promover a inclusão social, a ausência de elementos de igualdade anula a democracia. Para tanto, da mesma forma que o Estado possui capacidade de intervir no meio privado quando os interesses são colidentes, ele também deve ser garantidor de outros direitos fundamentais à cidadania, como o direito e o acesso à comunicação e as suas tecnologias, tão referenciado na contemporaneidade (LESSA, 2017).

Por assim dizer, o meio digital pode ser considerado um espaço público, onde é possível ampliar a capacidade do governo de alcançar o interesse público. Com a crescente utilização da tecnologia e da internet, a comunicação pública tem sido

afetada de maneira significativa, permitindo ao governo maior interação com o público e a ampliação da sua presença, através do on-line. Isso permite maior transparência e acessibilidade de informações, além de possibilitar o aumento da participação cidadã em questões públicas.

Nascimento (2012, p. 296) afirma que “um dos focos do trabalho de comunicação pública para os próximos anos deverá estar centrado nas redes sociais”. Essa colocação ganha sentido ao observar a comunicação acontecendo em uma arena que é pública, como as redes sociais, por exemplo, e em um espaço que, em alguma medida, são oferecidas condições isonômicas de participação (com suas ressalvas). Assim, o uso estratégico do espaço digital pode ser uma ferramenta poderosa para aprimorar a comunicação pública e promover o interesse público.

2.2.2 Princípios de Comunicação Pública

Assim como outras áreas da Administração Pública, os serviços de Comunicação Pública devem ser regulados na melhor interpretação dos princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37, CF): legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além desses, a CP deve estar ligada ao princípio consubstancial da supremacia do interesse público.

Assim, dentre os vários espaços onde transita a comunicação pública, Duarte (2007, p. 61) destaca que a sua centralidade está no cidadão, “não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e co-responsável”.

Ao orientar a tarefa de comunicar com vistas ao interesse público, Pierre Zémor (2009a, p. 242) apresenta os princípios de ação descritos na Carta de Deontologia da Associação de Comunicação Pública¹⁹ como

1. A comunicação pública deve estar a serviço do interesse público legalmente definido; da instituição ou da empresa em nome da qual se faz a comunicação, na medida em que ela não pode desconhecer o interesse público. As formas de expressão das mensagens não devem ser desviadas para fins particulares.

¹⁹ A Carta de Deontologia publicada pela Associação Comunicação Pública. Entidade criada em 1989 no âmbito da Federação Europeia e que promoveu o Encontro das Comunicações Públicas, reunindo comunicadores que têm por missão o serviço público.

2. Os comunicadores públicos são responsáveis tanto frente à autoridade pública – organização para a qual eles trabalham – quanto frente aos cidadãos.
3. Os procedimentos da comunicação pública devem considerar seus destinatários como receptores ativos: os cidadãos, sem restrição, pois eles são a essência do interesse público, os homens e mulheres dotados de razão e qualquer pessoa em situação especial
4. A comunicação pública deve prestar contas a cada pessoa a respeito das informações e das motivações das decisões que lhe concernem.
5. A comunicação pública deve assegurar: a ampla difusão das decisões públicas; que não se privilegiem os destinatários privados, a menos que eles contribuam para uma melhor informação do público; o acesso às informações que as instituições devem disponibilizar no espaço público.
6. A comunicação pública deve intervir, sempre que possível e em ocasiões propícias para a elaboração e a tomada de decisão. Fomentar a explicação no intuito de reduzir as incompreensões, os litígios ou os conflitos e evitar os recursos a sanções.
7. A comunicação pública deve permitir: a manifestação de cada interessado, em qualquer momento de um processo decisório; o diálogo, sempre que um procedimento ou um serviço ofertado ao público pode ser adaptado, ou ajustado a uma demanda; o debate, quando uma escolha é colocada aos cidadãos.

Os princípios supramencionados, elucidam a direção de toda a atividade comunicativa do Estado. Evidenciam, também, que a CP é um processo de ensino-aprendizagem que precisa ser construído junto ao cidadão. Para Zémor (1995), a maior contribuição da comunicação pública está em sua capacidade de multiplicar conhecimento cívico, garantir que o debate público ocorra e facilitar a ação pública.

A iniciativa do Projeto de Lei n.º 1202/2022, mencionado na seção anterior, estabelece 16 diretrizes para a Comunicação Pública, quais sejam:

- I – ofertar informações precisas e retratar a diversidade de opiniões para que a sociedade possa desenvolver consciência crítica com respeito aos temas que lhe dizem respeito, tanto localmente, como no país e no cenário internacional;
- II – atender às finalidades informativas, educativas, culturais e de utilidade pública, previstas da Constituição Federal, respeitando os direitos da pessoa, contribuindo para o pleno exercício da cidadania;
- III – garantir a isenção e não privilegiar, em seus conteúdos, interesses individuais, partidários ou empresariais;
- IV – garantir o acesso universal à informação, por meios plurais, linguagem simples e inclusiva, que possibilite a compreensão pelos diferentes estratos da sociedade;
- V – fomentar o diálogo, criando espaços para interlocução entre as pessoas e delas com a instituições, estimulando a cidadania ativa;
- VI – estimular a participação na formulação, na implantação e na avaliação das políticas públicas;
- VII – promover direitos, a democracia, a solidariedade, a diversidade e a busca do consenso;
- VIII – combater a desinformação, com a oferta de dados precisos, checagem de fatos e disseminação de correções e de informações verificadas;
- IX – ouvir a sociedade, para compreender os interesses da população;
- X – focar no cidadão, adaptando as informações ao nível de conhecimento,

às condições e às possibilidades de cada pessoa envolvida;
 XI – respeitar a pluralidade, garantindo a representatividade de todos os seguimentos da sociedade;
 XII – garantir publicidade e transparência aos atos públicos, de forma explicada e acessível;
 XIII – zelar pela impessoalidade da comunicação;
 XIV – zelar pela ética na sua atuação;
 XV – garantir eficácia comunicativa;
 XVI – garantir eficiência às ações comunicativas, baseando-se em princípios técnicos, zelando pela utilidade e relevância dos conteúdos veiculados e otimizando recursos.

Esses princípios têm a intenção de “assegurar aos serviços de comunicação do poder público as condições de serem mais que a boca que fala em nome do Estado. Serem também os atentos ouvidos do Estado. E garantir que os olhos da sociedade enxerguem dentro do Estado” (BRASIL, 2021). A iniciativa da lei prevê vedações, cujo objetivo é evitar o uso inadequado do patrimônio público na gestão da comunicação, garantindo também a participação efetiva da sociedade.

Como pré-requisito para a atuação de agentes e instituições que trabalham com comunicação de interesse público, Duarte (2007) estabelece quatro eixos centrais para a comunicação pública: acesso, interação, ouvidoria e transparência. Nesse sentido, o eixo do acesso relaciona-se a garantia de que os indivíduos terão facilidade em obter informações relevantes; a interação visa criar mecanismos que estimulem a participação e o diálogo; a ouvidoria se trata do espaço para que o governo conheça as demandas da sociedade e possibilite corresponder-lhes; e, por fim a transparência demonstra o comprometimento em repassar informações de interesse coletivo e o comprometimento da organização em demonstrar o que faz.

Segundo o autor, a comunicação pode ser utilizada para “permitir que cada cidadão tenha conhecimento pleno dos assuntos que lhe dizem respeito para tomar a melhor decisão possível” (DUARTE, 2007, p. 67). Acerca disso, depreende-se que a comunicação é um direito social e, por consequência,

a estrutura de comunicação financiada por recursos públicos não deve ser utilizada para financiar finalidades particulares, por exemplo, do grupo político no poder, mas sim cumprir a função de abrir os canais de diálogo e de participação do Estado com o cidadão (LESSA, 2017, p. 36).

De acordo com Duarte (2009), mudar o enfoque da comunicação é um dos principais desafios enfrentados pelos profissionais da área. Isso ocorre devido ao objetivo estratégico da comunicação nas organizações que, frequentemente, prioriza

atender às necessidades dos líderes em vez de abordar o interesse público.

O gestor deve assumir a responsabilidade de afastar a promoção pessoal dos agentes públicos e dar publicidade às ações dos órgãos públicos. É para isso que existem, também, leis que orientam a gestão das unidades administrativas, em relação à atividade de comunicação pública e outras leis que dizem respeito à atuação profissional dos servidores. Uma vez que “a escolha pelo modo como essas ferramentas serão utilizadas em comunicação pública passa necessariamente pela observância dos preceitos legais que orientam a Administração Pública, descritos explicitamente na Constituição Federal” (LESSA, 2017, p.50).

A comunicação do estado deve também ser guiada pelos princípios balizadores da atuação de todos os órgãos da administração direta e indireta de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O quadro abaixo (Quadro 1) demonstra o que representa cada princípio, a partir da interpretação de doutrinadores do direito administrativo brasileiro.

Quadro 1 – Descrição dos princípios da Administração Pública

(continua)

Legalidade	A administração pública só pode fazer o que a lei permite (DI PIETRO, 2010, p. 64).
Impessoalidade	A administração pública não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, visto que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento (DI PIETRO, 2010, p. 67).
Moralidade	O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o bem do mal, honesto do desonesto, e, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta (MEIRELLES, 2001, p. 83).
Publicidade	É a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos legais (MEIRELLES, 2001, p. 88) O princípio da publicidade, que vem agora inserido no artigo 37 da Constituição Federal, exige ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas hipóteses de sigilo previstas em lei (DI PIETRO, 2010, p. 71).
Eficiência	Exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. (MEIRELLES, 2001, p. 90).

Fonte: (LESSA, 2017, p. 34)

Nas premissas instituídas por lei, configuram-se os parâmetros para a atuação da comunicação pública no estado brasileiro. Mais intimamente, a CP se guia pela impessoalidade, de modo que sua mensagem não vise prejudicar ou beneficiar nenhuma figura, e pela publicidade, a qual estabelece, em regra, que tudo deve ser de conhecimento da sociedade.

Assim, para avaliar a perspectiva da comunicação pública nas instituições, Justino (2019) estabelece sete características que resumem os princípios gerais da comunicação pública (Figura 7). Isso a partir da reunião dos princípios da administração pública aplicáveis aos servidores, com os padrões de ação estabelecidos por Zémor (2009) e os requisitos de Duarte (2007).

Figura 7 – Princípios da Comunicação Pública

Características da Comunicação Pública	Pré-requisitos de Duarte	Princípios da Adm. Pública	Princípios de Ação de Zémor
Interesse Público como foco e prioridade	Ouidoria Social: Interesse em conhecer e compreender a opinião pública, a atender às expectativas da sociedade	1. Supremacia do Interesse Público sobre o Particular 2. Impessoalidade ou Finalidade 3. Legalidade	A comunicação pública deve estar a serviço do interesse público legalmente definido.
Informação decifrada e difundida amplamente	Acesso: Refere-se também ao trato da informação para que ela atraia o cidadão e para que seja compreendida por ele.	1. Direito à informação	A comunicação pública deve assegurar: a ampla difusão de decisões públicas; que não privilegiem destinatários privados, a menos que eles contribuam para uma melhor informação do público; o acesso às informações que as instituições devem disponibilizar no espaço público.
Transparência, fiscalização e prestação de contas	Transparência: Oferta de informações, estímulo ao acesso e facilitação da fiscalização e da prestação de contas.	1. Publicidade 2. Lei de Acesso a informações	A comunicação pública deve prestar contas a cada pessoa a respeito das informações e das motivações das decisões que lhe concernem;
Diálogo igualitário	Interação: É a criação, a manutenção e o fortalecimento de instrumentos de comunicação que viabilizem o diálogo equilibrado e simétrico em que todos os envolvidos tenham igual direito e oportunidade de falar e ser ouvidos	1. Direito à comunicação 2. Liberdade de expressão	Os procedimentos da comunicação pública devem considerar seus destinatários como receptores ativos: os cidadãos, sem restrição, pois eles são a essência do interesse público, os homens e mulheres dotados de razão e raciocínio e qualquer pessoa em situação especial.
Ética e responsabilidade	Transparência: Está relacionada a incorporar valores éticos e assumir o compromisso com a atuação responsável no trato com as questões públicas.	1. Moralidade 2. Eficiência	Os comunicadores públicos são responsáveis tanto frente à autoridade – organização para a qual eles trabalham – quanto frente aos cidadãos.
Estímulo à participação	Acesso: É incentivar a sociedade a buscar as informações, a fiscalizar e a emitir opiniões para participar da gestão do que é público.	1. Direito à comunicação	A comunicação pública deve intervir, sempre que possível e em ocasiões propícias para a elaboração e a tomada de decisões. Fomentar a explicação no intuito de reduzir as incompreensões, os litígios ou os conflitos e evitar os recursos às sanções.
Gestão compartilhada		1. Direito à comunicação	A comunicação pública deve permitir: a manifestação de cada interessado, em qualquer momento de um processo decisório; o diálogo, sempre que um procedimento ou que um serviço ofertado ao público pode ser adaptado ou ajustado a uma demanda; o debate, quando uma escolha é colocada aos cidadãos.

Fonte: JUSTINO (2019).

Na perspectiva da autora, a atuação em comunicação pública vai além da aplicação de princípios, é ampla e subjetiva. Entretanto, existem traços específicos encontrados nos estudos de comunicação pública que delimitam e mensuram a atuação dos profissionais de comunicação. De modo a assegurar que a comunicação pública seja prática diária nas organizações, e com vistas a possibilitar que seus traços sejam identificados, é que os princípios administrativos/civis, ora aplicados para a atuação da Administração Pública, também são medidores relevantes para garantir algum nível de comunicação pública no Estado.

3 METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos se referem à organização e definição dos caminhos a serem percorridos no desenvolvimento da pesquisa. Referem-se também “ao conjunto de métodos e técnicas empregados para alcance dos objetivos propostos” (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 12). Tem como objetivo apresentar um mapeamento das ações de comunicação pública acionadas em Prefeituras de municípios do RS, com população entre 200 e 400 mil habitantes, durante a crise da COVID-19. Nesta seção, então, é apresentada a metodologia empregada para o estudo.

A presente pesquisa consiste em um estudo descritivo de abordagem qualitativa. Foi adotada essa modalidade para o estudo, pois “tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2008, p. 28), colaborando para descrever a comunicação pública realizada pelos municípios pesquisados.

3.1 MÉTODO DE PESQUISA

O método utilizado para a realização deste trabalho é do tipo multicaso, uma vez que, permite identificar fatores comuns e não comuns aos casos no grupo escolhido, e fatores únicos em caso específico, segundo Boyd e Westfall (1987). Yin (2010, p. 134) afirma que a evidência produzida, a partir do estudo multicaso, é considerada “mais determinante, e o estudo como um todo, como mais robusto”, embora exijam maior dedicação de tempo e de recursos.

Almejando uma ampla abrangência dos resultados e a visualização do cenário estadual, ao ultrapassar a singularidade de dados referente a uma única prefeitura, foi realizado: (i) levantamento bibliográfico acerca das temáticas de pesquisa; (ii) delimitação do período estudado, de prefeituras do RS e dos meios/plataformas de análise; (iii) coleta e análise de documentos referentes a cada prefeitura; (iv) definição dos critérios/princípios de comunicação pública e gestão de crise a serem avaliados; (v) observação dos portais governamentais e redes sociais; (vi) recorte das ações de comunicação realizadas nos contextos pesquisados; (vii) análise de conteúdo dos títulos das matérias e publicações das redes sociais; (viii) descrição dos resultados; (ix) elaboração do infográfico com a constituição das ações das prefeituras durante a

gestão de crise da COVID-19.

A respeito da técnica de análise documental, que compreende “[...] a identificação, a verificação e a apreciação de documentos para determinado fim” (MOREIRA, 2015, p. 271), foram analisadas as matérias/notícias dos portais governamentais, os *posts* em redes sociais, decretos, instruções normativas, publicações em diário oficial e ambiente digital da legislação municipal²⁰. Esta investigação emprega também, como procedimento metodológico de coleta e análise de dados, a observação das redes sociais e sites municipais. De acordo com Gil (2008), essa é uma técnica valiosa em qualquer tipo de pesquisa, pois oferece a oportunidade de se ter uma percepção direta dos fatos sem interferências, desde que planejada a observação, tendo em mente os objetivos e seguindo um processo de controle de validade.

Indicada para estudos que têm como objeto produtos midiáticos (HERSCOVITZ, 2007), utilizou-se a análise de conteúdo aplicável ao material digital publicado nas redes sociais e site das prefeituras. Para Bardin (2016, p. 44), a análise de conteúdo é “um conjunto de técnicas aplicadas à análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição sistemática do conteúdo das mensagens”, propondo maior facilidade na tarefa interpretativa do pesquisador. Essa técnica utiliza indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. Em seguida, foram comparadas as formulações encontradas com os modelos e conceitos observados na literatura.

Parte da análise das publicações coletadas foi realizada através do software Anaconda – um software gratuito de código aberto de Python que, por sua vez, é uma linguagem de programação versátil. No presente trabalho, foi desenvolvido um programa no qual se importa os documentos de texto alvo de tal forma que possibilita a contagem da frequência das palavras nos mesmos. Em suma, o programa é responsável pela contagem de palavras e aglutinação de termos presentes em todo o conteúdo de texto das publicações.

Por fim, o produto da pesquisa será um infográfico que, segundo Schmitt (2002), permite uma visão geral das informações, facilitando a sua compreensão, a partir de um sistema de comunicação verbal (palavras e sentenças) e visual (imagens

²⁰ Repositório utilizado por três das quatro prefeituras pesquisadas. <https://leismunicipais.com.br/sistema-leis>

e representações gráficas). O infográfico reúne demonstrações quantitativas acerca dos tipos de publicações mais utilizadas, seus formatos e características, adotadas pelas prefeituras pesquisadas para desenvolver suas estratégias de gestão de crise nas redes sociais; bem como dados sobre os protocolos de gestão de crise seguidos por cada instituição; além da indicação dos princípios de comunicação pública acionados nas prefeituras pesquisadas.

3.2 UNIDADES DE ANÁLISE

A definição das prefeituras a serem pesquisadas se estabelece com base na estimativa da população residente nas cidades brasileiras, estudo publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2021), a fim de que municípios com mesmo porte populacional e estruturas de comunicação semelhantes (Quadro 2) integrassem a análise. Cabe destacar que foram selecionadas para análise, no estudo, as mídias sociais disponíveis e visíveis nos sites oficiais do governo quando da verificação em cada portal.

Desse modo, foram selecionados os quatro municípios mais populosos do estado, com população entre 200 e 400 mil habitantes, com exceção da capital (Porto Alegre) e da cidade de Caxias do Sul. Tal exclusão ocorreu, pois presume-se que cidades com mesmo porte populacional tendem a manter estrutura organizacional de comunicação semelhante, além de possuírem mais infraestrutura física e maior oferta de serviços públicos, a qual requer mecanismos de comunicação eficaz entre governo e sociedade.

Aos municípios selecionados, também foi adicionada a classificação de regionalização²¹ (Tabela 1) estabelecida pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul como estratégia para monitoramento da pandemia da COVID-19. Essa agrupou os municípios em 30 Regiões de Saúde, com base nos hospitais de referência para leitos de UTI, totalizando 21 regiões COVID e sete macrorregiões.

²¹P. 3 e 4 da apresentação Comitê de Dados, SES. <https://admin.sistema3as.rs.gov.br/upload/arquivos/202106/02103043-metodologia-sistema-3as-monitoramento-02-06-2021-vf.pdf>

Tabela 1 – Municípios pesquisados por população estimada e região COVID-19

Cidade	Ranking População	População Estimada 2020	Regionalização RS COVID-19
Canoas	3º	348 208	R 08 – Região Covid Canoas
Pelotas	4º	343 132	R 21 – Região Covid Pelotas
Santa Maria	5º	283 677	R 01, R 02 – Região Covid Santa Maria
Gravataí	6º	283 620	R 10 - Região Covid Porto Alegre

Fonte: Dados do IBGE e Governo RS, elaborado pela autora (2021).

Por meio de pesquisa na internet, com resultados para os municípios analisados, realizou-se a busca das informações com base: 1) no organograma; 2) na legislação municipal; ou 3) em informações disponíveis sobre cada secretaria no site oficial de cada Prefeitura; 4) através da divulgação dos ícones de redes sociais disponíveis no site, resultando no Quadro 2 abaixo.

Quadro 2 – Mapeamento das estruturas de mídia das Prefeituras pesquisadas

Prefeitura Municipal	Digital					Com. de massa na cidade		Estrutura Organizacional	
	Site	Facebook	Instagram	YouTube	Twitter	JO imp.	TV local	Órgão	Cargo
Canoas	Sim	106 mil curtidas	70,3 mil seguidores	17,8 mil inscritos	14,4 mil seguidores	Sim, dois	Sim	Escritório de Comunicação	Secretário/a
Pelotas	Sim	109 mil curtidas	90,6 mil seguidores	2,79 mil inscritos	5,6 mil seguidores	Sim, dois	Sim	Assessoria Especial de Comunicação	Secretário/a
Santa Maria	Sim	50,4 mil curtidas	35,2 mil seguidores	2,85 mil inscritos	427 seguidores	Sim, um	Sim	Secretaria Extraordinária de Comunicação	Secretário/a
Gravataí	Sim	77,1 mil curtidas	36,4 mil seguidores	282 inscritos	267 seguidores	Sim, dois	Não	Secretaria de Governança e Com. Social	Secretário/a

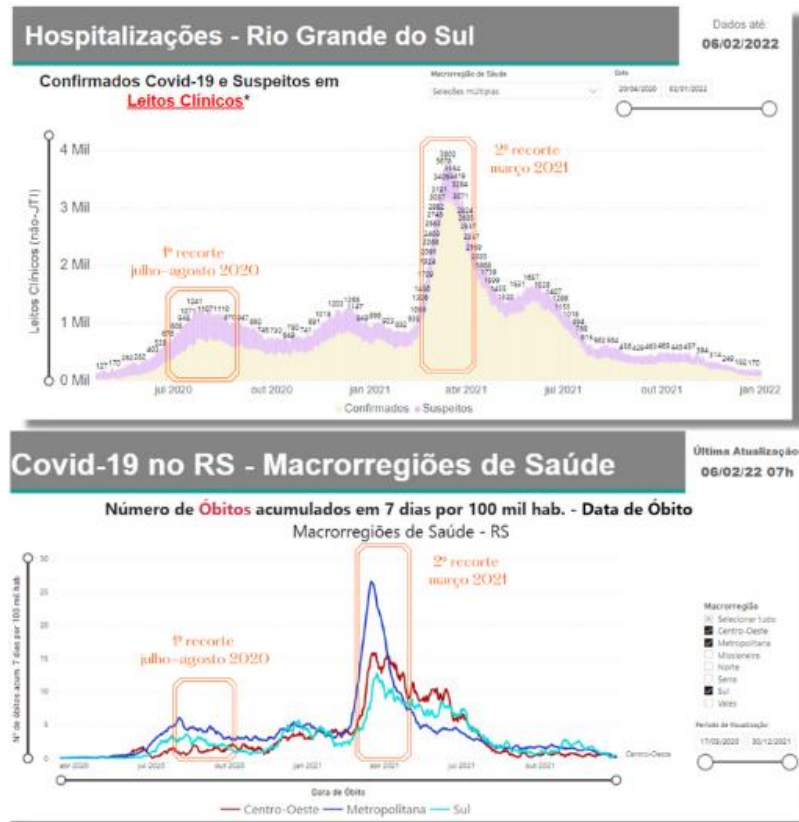
Fonte: Dados do Censo: dezembro de 2021, elaborado pela autora (2021).

Assim, percebeu-se que, diante da amostra pesquisada, Facebook e Instagram foram as redes sociais mais utilizadas. A rede social Twitter foi removida da análise, porque das quatro prefeituras pesquisadas, apenas duas demonstraram usar a rede social no período de interesse para esta pesquisa. Também o YouTube foi desconsiderado, por não apresentar dados de relevância para esta análise, uma vez que os conteúdos postados podem ser visualizados nas demais redes sociais. Por isso, a partir desses dados, decidiu-se como objeto de estudo as redes sociais Facebook e Instagram, além do site institucional (aba de notícias).

3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

Em uma pesquisa qualitativa, a coleta de dados é um processo altamente intuitivo. Portanto os procedimentos para coleta dos dados adotados, nesta pesquisa, baseiam-se em outras pesquisas contidas no estado da arte desse trabalho. Ademais, foi desenvolvida em duas etapas, sendo que a primeira compreendeu duas fases: 1ª) seleção das publicações oficiais de atos administrativos (gestão de crise); 2ª) captura das publicações em sites e redes sociais (comunicação). Para a coleta das publicações nas redes sociais e site institucional, fez-se necessário delimitar as amostras a serem analisadas, devido a sua extensão. Ainda na primeira etapa, foram consideradas as ações de comunicação estabelecidas em dois momentos diferentes, considerando o *the turning point* da crise, caracterizado, neste estudo, pelo pico no número de óbitos e a alta na ocupação de leitos clínicos (Figura 8), no Estado, no decorrer de um ano. Assim, o 1º recorte dos dados se deu entre 20 de julho a 8 de agosto de 2020 e o 2º recorte foi de 8 a 28 de março de 2021.

Figura 8 – Gráfico de dados evolução COVID-19



Fonte: Secretaria Estadual de Saúde (RIO GRANDE DO SUL, 2022).

A seleção e a coleta de todas as publicações foi realizada de maneira manual, uma vez que os softwares disponíveis para uso gratuito dependem de APIs que apresentam inúmeros relatos de problemas frequentes para a captura. Assim, o procedimento de apuração ocorreu através da ferramenta de busca na página Facebook e da plataforma Instagram. Foi realizada a coleta mês a mês, rolando todas as publicações da página. Para os portais governamentais, o mesmo processo de busca manual por período foi realizado.

Para a coleta de dados do site oficial da Prefeitura de Canoas, foi necessária solicitação de acesso à informação, realizada em 11 de maio de 2022, através do Sistema de Informação ao Cidadão (e-SIC). Isso devido a constatação da falta de atualização dos links permanentes no mecanismo de SEO (Search Engine Optimization), o que acarretou a falha na consulta de matérias com tempo superior a 1 ano. A partir do pedido à Prefeitura, em 27 de maio, atualizou-se os links permanentes para o *post type* notícias, possibilitando a consulta dos dados.

A fim de reduzir os impactos provenientes da busca manual, foram solicitados, através dos serviços de informação ao cidadão (e-SICs) de cada Prefeitura, a relação das publicações na rede social Facebook e Instagram no período compreendido entre os meses de julho e agosto 2020 (01/07/20 - 31/08/20) e março de 2021 (01/03/21 - 31/03/21) como forma de verificação. Nesse sentido, foram constatadas algumas inconsistências na segunda etapa da coleta que, após a verificação, resultou na extração de 2.173 recortes, conforme a Tabela 2 abaixo. Cabe ressaltar que a Prefeitura Municipal de Canoas não atendeu ao pedido de informação e a Prefeitura Municipal de Gravataí atendeu parcialmente ao pedido, impossibilitando a conferência completa do corpus de análise.

Tabela 2 – Quantitativo do material digital analisado

	Canal	Quantitativo	
		2020	2021
Canoas	Facebook	50	88
	Instagram	48	81
	Site	55	165
Gravataí	Facebook	128	127
	Instagram	103	109
	Site	38	58
Pelotas	Facebook	70	111
	Instagram	68	119
	Site	153	158
Santa Maria	Facebook	39	43
	Instagram	34	42
	Site	158	128

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Para organizar os dados, foi necessário utilizar o leitor de textos do Google, a fim de converter em texto de todos os elementos que compõem as capturas de tela (texto de descrição das publicações e palavras contidas nas imagens), e, após, a utilização de um site²² gratuito para remoção dos acentos ortográficos. Notou-se a necessidade de correção de alguns textos, etapa essencial para a posterior análise realizada pelo software Anaconda.

²² <https://site112.com/remover-acentos>

3.4 ANÁLISE DAS PUBLICAÇÕES NAS REDES SOCIAIS E PORTAIS

Pesquisas de natureza qualitativa geram um enorme volume de dados. É comum que a maioria das técnicas de análise siga os padrões da análise quantitativa, que têm como objetivo contar a frequência de um fenômeno e identificar relações entre eles. Esse conjunto de técnicas, conhecido como análise de conteúdo, é, frequentemente, utilizado para tratar dados em pesquisas qualitativas, de acordo com Minayo (1994).

Portanto, a análise dos materiais foi segmentada em três etapas: 1ª) resolução do formulário de observação, visando confirmar as evidências encontradas e reconhecer a estrutura de gestão de crise e de comunicação da Prefeitura; 2ª) registro em tabela dos elementos presentes nas postagens em redes sociais coletadas (texto/descrição; imagem; foto; vídeo; link/hiperlink para outra rede ou portal e tipo de *post*); 3ª) software de contagem de palavras.

Foram utilizadas técnicas observacionais²³ que, segundo Martins e Theóphilo (2007, p 84), “consistem em um exame minucioso que requer atenção na coleta e análise das informações, dados e evidências”, para tanto, é recomendado um protocolo de observação. Assim, para a análise e classificação das publicações, em redes sociais e site oficial, foram construídos os protocolos de observação, com a finalidade de atender ao formulário de questionamentos a serem preenchidos pela pesquisadora, visando atingir os objetivos da pesquisa.

A leitura crítica do material coletado, um total de 913 manchetes de notícias, 604 publicações do Instagram e 656 publicações do Facebook, foi orientada pela criação de categorias e indicadores que conduziram aos resultados da pesquisa.

A técnica de análise de conteúdo (AC) foi escolhida com a “finalidade de se efetuarem deduções lógicas e justificadas a respeito da origem das mensagens (quem as emitiu, em que contexto e/ou quais efeitos se pretende causar por meio delas)” (CAPPELLE; MELO; GONÇALVES, 2003, p. 4). Considerando o modelo teórico proposto por Bardin (2016), a AC segue sistematicamente algumas etapas, as quais serão adotadas para análise das publicações em redes sociais, passando da codificação e categorização do conteúdo da mensagem à análise dos dados (parte qualitativa).

²³ Os procedimentos de observação estão descritos nos apêndices (A a E) deste trabalho.

Cabe ressaltar que o estudo em tela se limitou a análise dos *posts* produzidos e publicados pelas Prefeituras. Desse modo, não realizou-se a análise dos comentários dos usuários, uma vez que houve o propósito em contar a frequência de um fenômeno e procurar identificar modelos de ação das assessorias de comunicação das prefeituras analisadas e não de suas audiências.

Nesta investigação, foi realizada a decodificação dos *posts* através do software Anaconda. Pesquisadores que adotam as abordagens qualitativas têm demonstrado preocupação com o rigor pretendido ao conduzir sua investigação. Para tanto, buscam definir procedimentos que maximizem a confiabilidade. Dessa forma, foi desenvolvido um código aberto na linguagem de programação Python, que possibilitou o ranqueamento das palavras e contribuiu com a análise das publicações. Assim, o grupo de publicações referente ao Instagram no ano de 2021, ao Instagram no ano de 2022, ao Facebook no ano de 2021 e ao Facebook no ano de 2022, para cada prefeitura municipal, foram lançadas na aplicação, resultando em uma planilha no Excel, com o ranqueamento das palavras encontradas, de modo que o número de repetições também fosse percebido (frequência).

A criação das categorias de análise ocorreu à luz da concatenação dos princípios de comunicação pública, descritos na Carta de Deontologia da Associação de Comunicação Pública, disponibilizados no texto de Pierre Zémor (2009a), do eixo da comunicação pública (DUARTE, 2007), e dos princípios constitucionais da Administração Pública (Art. 37 CF/1988 e Art. 2º da Lei Federal nº 9.784/1999).

As categorias acionadas para a análise estão descritas no Quadro 3:

Quadro 3 – Descrição das categorias de análise de comunicação pública

Categorização dos mecanismos de CP (Duarte, 2007)	Categorias de análise	Descrição da categoria e aspectos de análise	Princípios da Carta de Deontologia da Associação de Comunicação Pública - Zémor, 2009	Diretrizes para a Comunicação Pública – PLS nº 19/2021
Instrumentos de informação	publicidade	Demonstrar, de maneira aberta, as ações e as motivações das decisões da administração, sem excluir o cidadão das decisões políticas.	4; 6	XII
	impessoalidade	Comunicar direitos e assuntos de interesse coletivo, sem promover agentes do governo ou desviar para interesses particulares.	1; 2	III, XIII
	transparência	Relaciona-se à prestação de contas, ou seja, tornar públicas informações, principalmente aquelas ligadas às finanças, sem qualquer pedido particular.	4; 6	XIV, XVI
Instrumentos de diálogo	acesso	Acesso universal à informação, por meios plurais, linguagem simples e inclusiva, que possibilite a compreensão pelos diferentes estratos da sociedade, ou seja, acessibilidade da informação e representatividade	5	I; IV, X, XI
	interação	Mecanismos de aproximação que estimulem a participação cidadã, considerando os destinatários como receptores ativos, estimulando o diálogo.	3	II
	ouvidoria	Permitir a manifestação de cada interessado em qualquer momento de um processo decisório relacionado a um procedimento ou serviço ofertado ao público para atender às suas demandas.	7	V, VI, IX

Fonte: elaborado pela autora (2022).

A contagem de palavras contribui para a construção do índice de comunicação pública investigado em cada prefeitura, uma vez que determinada categoria estava associada a uma classe de palavras e termos, conforme descrito no Quadro 4.

Quadro 4 – Palavras associadas as categorias de análise

Categorias de análise	Descrição da categoria e aspectos de análise	Famílias de palavras associadas
publicidade	Demonstrar, de maneira aberta, as ações e as motivações das decisões da administração, sem excluir o cidadão das decisões políticas.	realizado; feito; execução; serviço; aquisição; venda; compra; mudança; justificativa; explica; esclarecimento; esclarece; nota; divulgado; ação; fiscalização; serviço; leitos; mortos; contaminados; vítimas.
impessoalidade	Comunicar direitos e assuntos de interesse coletivo, sem promover agentes do governo ou desviar para interesses particulares.	prefeito; governador; diretor(a); presidente; secretário(a); comunidade; paciente; cidadão; usuário; senhor(a); munícipe; pessoas; idosos, crianças, bebês, imunocomprometidos; mulher, homem, imunossuprimidos; deficiente; profissionais; população
transparência	Relaciona-se à prestação de contas, ou seja, tornar públicas informações, principalmente aquelas ligadas às finanças, sem qualquer pedido particular.	dinheiro; valor; quantidade; investimento; quantia; moeda; orçamento; empenho; financeiro; finanças; contagem; número; doses; recursos; contrato;
acesso	Acesso universal à informação, por meios plurais, linguagem simples e inclusiva, que possibilite a compreensão pelos diferentes estratos da sociedade, ou seja, acessibilidade da informação e representatividade	obter; vacinação; acessar; adquirir; utilizar; alcançar; utilizar; entrar; local; espaço; endereço; cidade; região; facilidade; acesso; drive thru; lockdown;
interação	Mecanismos de aproximação que estimulem a participação cidadã, considerando os destinatários como receptores ativos, estimulando o diálogo.	participação; comunidade; comente; curta; compartilhe; opinião; conversar, diálogo; ideias; interagir; trocar, colaborar, compartilhar; conectar; você,interagir; engajar; cooperar; comunicar.
ouvidoria	Permitir a manifestação de cada interessado em qualquer momento de um processo decisório relacionado a um procedimento ou serviço ofertado ao público para atender às suas demandas.	ouvir, registra; comunique; encaminhar, analisar, investigar, mediar; solução; atender; reclamação; destaque; avaliação; elogio; decisão; orientar; responder.

Fonte: elaborado pela autora (2022).

Ainda, através da observação do conteúdo de cada *post*, as publicações foram enquadradas em critérios segmentados, de acordo com as características de mídia (apêndice G). Assim, foram identificados os formatos de conteúdo: 1) se vídeo, imagem (produção gráfica) ou foto; quanto a presença de link de direcionamento ou não; quanto a presença de texto de descrição do conteúdo; e quanto a intenção ou objetivo da publicação. 2) se postagem de serviço ou postagem de divulgação.

Os índices de “*post de serviço*” (Figura 9) referem-se às publicações da prefeitura sobre como acessar determinado serviço público ou programa/política pública, também apresentam dados de utilidade pública, como alterações no trânsito, mudança de locais, contatos de serviços, prazos para determinadas ações etc. Já as

publicações de divulgação (Figura 10) estão relacionadas ao propósito de exibir uma ação de governo realizada, como execução de serviços, obras etc., ou divulgar números a respeito da pandemia e da vacinação.

Figura 9 – Exemplo de publicações classificadas como *post* de serviço



Fonte: Instagram da Prefeitura de Gravataí e Facebook da Prefeitura de Pelotas (2020-2021).

Figura 10 – Exemplo de publicações classificadas como *post* de divulgação.



Fonte: Facebook das Prefeituras de Santa Maria e Canoas (2021).

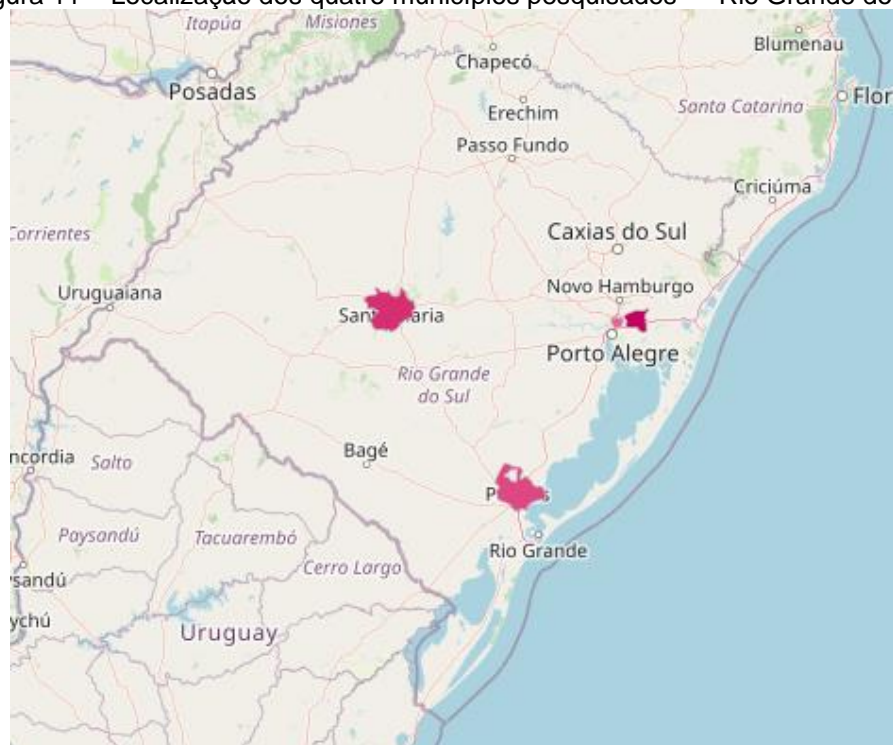
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 MUNICÍPIOS DO RS COM POPULAÇÃO ENTRE 200 E 400 MIL HABITANTES: UM RECORTE PARA AS PREFEITURAS DE CANOAS, GRAVATAÍ, SANTA MARIA E PELOTAS

Prefeituras são órgãos públicos responsáveis pela administração local em cidades ou municípios. Dirigidas por um prefeito eleito, têm como funções principais fornecer serviços básicos à população, gerenciar projetos de desenvolvimento da cidade, arrecadar impostos e promover a segurança pública.

Compõe esta pesquisa as Administrações Municipais de quatro municípios do Estado do Rio Grande do Sul (Figura 11), com população entre 200 e 400 mil habitantes. Esses foram selecionados a partir da classificação de regionalização²⁴ estabelecida pelo Governo RS, conforme explicado na próxima seção.

Figura 11 – Localização dos quatro municípios pesquisados — Rio Grande do Sul



Fonte: IBGE (2022)

²⁴ p. 3 e 4 da apresentação Comitê de Dados, SES. <https://admin.sistema3as.rs.gov.br/upload/arquivos/202106/02103043-metodologia-sistema-3as-monitoramento-02-06-2021-vf.pdf>

4.1.1 Prefeitura Municipal de Canoas/RS

O município, fundado em 1939, está situado na região metropolitana de Porto Alegre, vizinho da capital. A cidade foi criada pelo Decreto Estadual n.º 7.839, em 27 de junho de 1939 e, em 15 de janeiro de 1940, foi instalado o município de Canoas. Possui área de 131 km² e uma população de cerca de 350 mil habitantes, de acordo com estimativas do IBGE para 2021, o que a coloca como a terceira cidade mais populosa do estado. São cerca de 2.582.31 habitantes por km², fazendo da cidade uma das mais povoadas.

A Prefeitura fica localizada na Rua Ipiranga, n.º 120 — centro da cidade. A estrutura da Prefeitura Municipal de Canoas é composta por diversas secretarias e órgãos, que atuam em áreas como saúde, educação, assistência social, cultura, turismo, entre outras. Durante o período da pesquisa (2020–2021) houve troca de gestão em decorrência das eleições municipais em novembro de 2020. Quem iniciou à frente da gestão da pandemia foi Luiz Carlos Busato (PTB) (2017–2020), sucedido por Jairo Jorge da Silva (PSD), atual prefeito, o qual já foi prefeito em outros 2 mandatos (2009 – 2016) pelo PT.

Quanto a estrutura para gestão da crise em 2020–2021, a Prefeitura de Canoas instituiu a Secretaria Especial de Governança e Enfrentamento à Pandemia. O propósito era coordenar as ações estratégicas de monitoramento e combate à pandemia e coordenar e monitorar os programas, projetos/obras e ações dos Projetos e as ações do Programa de Governo/Metas do Governo, vinculados a convênios, parcerias e contratos de repasses financeiros da União e do Estado do Rio Grande do Sul. Em 2023, essa secretaria foi desconstituída (Lei Municipal n.º [6619/2023](#)). Além disso, foi estabelecido o COESEM CANOAS — Centro de Operações de Emergência em Saúde para área da Educação Municipal de Canoas para enfrentamento à COVID-19, em 15 de junho de 2020²⁵; o Comitê Interdisciplinar de Enfrentamento ao COVID-19 — CIECOV, em 16 de março de 2020²⁶; o Conselho de Enfrentamento à Pandemia

²⁵ Decreto n.º 149, de 15 de junho de 2020, disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/c/canoas/decreto/2020/14/149/decreto-n-149-2020-instituiu-o-coesem-canoas-centro-de-operacoes-de-emergencia-em-saude-para-area-da-educacao-municipal-de-canoas-para-enfrentamento-ao-covid-19>.

²⁶ Decreto n.º 65, de 16 de março de 2020, disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/c/canoas/decreto/2020/6/65/decreto-n-65-2020-instituiu-o-comite-interdisciplinar-de-enfrentamento-ao-covid-19-ciecov>

de COVID-19; o Comitê Executivo de Combate à Pandemia de COVID-19 em 1º de janeiro de 2021²⁷.

A comunicação é delegada ao Escritório de Comunicação (LM nº [6535/2022](#)), estrutura que pertence ao Gabinete do Prefeito, e possui, dentre outras competências, a missão de produzir informações sobre obras e serviços realizados pela Administração Pública Municipal para divulgação, por meios próprios ou através dos meios de comunicação, e assessorar a Administração Pública Municipal em suas relações, com os meios de comunicação.

Assim como em todo o mundo, a pandemia da COVID-19 também impactou a cidade de Canoas no Rio Grande do Sul. Desde março de 2020, quando foram confirmados os primeiros casos da doença no município, a Prefeitura Municipal de Canoas adotou uma série de medidas para tentar conter a disseminação do vírus e minimizar os impactos da crise sanitária e econômica, tais como: o uso de máscaras; o distanciamento social e a restrição de atividades comerciais e de lazer; ampliação da capacidade de atendimento hospitalar, criando novos leitos de UTI e enfermaria para atendimento de pacientes com COVID-19; diversas campanhas de testagem em massa da população, com o objetivo de identificar e isolar os casos positivos da doença; programas como Auxílio Emergencial, Auxílio Emergencial de Turismo, Auxílio Aluguel, Oportunidade Canoense e Juro Zero, com foco em mitigar os efeitos negativos da Pandemia sobre o município.

Em termos de estrutura para atendimento em Saúde, a cidade possuía, em março de 2020, 79,86% de cobertura de Atenção Primária à Saúde (SAPS) (BRASIL, 2021b), que é uma estimativa de cobertura populacional de equipes de saúde da família (eSF) e de equipes de Atenção Básica (eAB). De acordo com dados da Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul, atualizados até o dia 25 de fevereiro de 2023, a cidade de Canoas registrou 55.325 casos confirmados de COVID-19 e 1.647 óbitos em decorrência da doença, desde o início da pandemia. A Prefeitura de Canoas, atualmente, realiza campanhas de vacinação contra a COVID-19, seguindo as diretrizes do Plano Nacional de Imunização.

²⁷ DECRETO Nº 2, DE 1º DE JANEIRO DE 2021, disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/c/canoas/decreto/2021/1/2/decreto-n-2-2021-cria-o-conselho-de-enfrentamento-a-pandemia-de-covid-19-e-o-comite-executivo-de-combate-a-pandemia-de-covid-19?r=p>

4.1.2 Prefeitura Municipal de Gravataí/RS

O município de Gravataí está localizado na região metropolitana de Porto Alegre, a cerca de 23 km da capital do estado. Originalmente, foi fundado em 1763; embora a emancipação oficial tenha vindo somente em 1880 como vila, segundo a lei provincial n.º 1247. Tornou-se cidade de Gravataí em 2 de março de 1938, pelo Decreto Federal n.º 311. Possui uma área de 463,758 km², sendo 121,37 km² em perímetro urbano. Conforme o último censo do IBGE, realizado em 2020, a população de Gravataí é de, aproximadamente, 285 mil habitantes, classificado então, como o sexto mais populoso do estado.

A Prefeitura Municipal de Gravataí tem sua sede localizada na Praça Dom Feliciano, no centro de Gravataí. Durante o período da pesquisa (2020–2021), houve troca de gestão em decorrência das eleições municipais em novembro de 2020. À frente da gestão da pandemia esteve o prefeito Marco Aurélio Soares Alba (PMDB) (2017-2020), sucedido por Luiz Ariano Zaffalon (MDB), atual prefeito da cidade, eleito em 2020.

Relativo à estrutura para gestão da crise em 2020–2021, a Prefeitura Municipal de Gravataí criou, em 18 de março de 2020, um Comitê Enfrentamento ao Coronavírus (DE n.º 17.805/2020)²⁸, para coordenar as ações de enfrentamento à pandemia em Gravataí; Comitê de solidariedade ao enfrentamento do Coronavírus (DE n.º 17.822/2020) de 24 de março de 2020; o Centro de Operações de Emergência em Saúde para a Educação - COE Municipal e COE local, em 22 de junho de 2020 (DE 18.005/2020).

As ações de comunicação são realizadas pela Secretaria Municipal de Governança e Comunicação Social²⁹. Ela é responsável por construir a relação entre o Governo Municipal e a Sociedade Civil.

Vale ressaltar que a Prefeitura de Gravataí adotou diversas medidas para enfrentar a pandemia, como: a ampliação da rede de saúde, com a construção de hospital de campanha; a realização de testes em massa; a distribuição de máscaras

²⁸ Disponível em: <https://gravatai.atende.net/autoatendimento/servicos/legislacao-municipal/detalhar/1>

²⁹ Estrutura disponível no site -> <https://gravatai.atende.net/subportal/sgcom-secretaria-de-governanca-e-comunicacao-social/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1677808303128&file=575307DA4DDB923271FE8C6694B6AFD8C3D9114B&sistema=WPO&classe=UploadMidia>

e álcool em gel; suspensão de eventos e atividades; desinfecção nas ruas; campanhas de conscientização sobre a importância das medidas de prevenção.

Também houve diversas ações de solidariedade e programas voltados à redução dos efeitos sociais e econômicos gerado pela pandemia causada pela COVID-19, como: a isenção de impostos e a criação de linhas de crédito especiais para pequenas e médias empresas como o Auxílio Emergencial Municipal, Auxílio Emergencial específico aos trabalhadores da cultura, Programa de Auxílio Alimentar, Programa de Acolhimento Institucional para idosos em Situação de Vulnerabilidade, Programa de Acolhimento e Cuidado em Saúde Mental.

A cobertura populacional estimada de equipes de saúde da família (eSF) e de equipes de Atenção Básica (eAB), em março de 2020, utilizada para o monitoramento do acesso aos serviços de Atenção Básica em Gravataí, era de 63,26%. Segundo o último boletim epidemiológico divulgado pela Secretaria Municipal de Saúde de Gravataí, em 28 de fevereiro de 2023, foram registrados 34.587 casos confirmados de Covid-19 desde o início da pandemia na cidade. Deste total, 33.708 pessoas já se recuperaram da doença e 643 pessoas faleceram em decorrência da Covid-19. A Prefeitura de Gravataí segue com ações de vacinação à população, seguindo as orientações do Ministério da Saúde e priorizando os grupos mais vulneráveis.

4.1.3 Prefeitura Municipal de Pelotas/RS

O município de Pelotas, fundado em 7 de julho de 1835, está localizado na região sul do Brasil, no estado do Rio Grande do Sul, a cerca de 220 km da capital Porto Alegre. Criada em 1832, foi elevada à condição de cidade, com a denominação de Pelotas, pela Lei Provincial n.º 5, de 1835. Pelotas é conhecida como a capital nacional do doce, sendo famosa por suas deliciosas sobremesas, como o doce de leite e o quindim. Com uma área de 1.609 km², possui uma população de aproximadamente 343 mil habitantes, de acordo com estimativas do IBGE para 2021, o que a coloca como a quarta cidade mais populosa do estado. A densidade demográfica é de cerca de 213 habitantes por km².

A Prefeitura Municipal de Pelotas está localizada na Praça Coronel Pedro Osório, no centro da cidade. É composta por diversas secretarias e órgãos, que atuam em áreas como saúde, educação, assistência social, cultura, turismo, entre outras. Atualmente, a chefe do executivo é Paula Schild Mascarenhas (PSDB) sendo que não

houve troca de prefeito, durante o período da pesquisa (2020–2021). Permaneceu Paula Schild Mascarenhas (PSDB) desde 2017-2020 e 2021-atualmente com o mesmo vice. A mesma foi vice-prefeita em 2012-2016 do atual governador Eduardo Leite, e que esteve à frente do governo do RS na pandemia.

Quanto a estrutura para gestão da crise em 2020–2021, a Prefeitura Municipal de Pelotas instituiu o Comitê de Operações de Emergência em Saúde no âmbito do Município de Pelotas em 17 de novembro de 2020³⁰; os Centros de Operações de Emergência em Saúde para a Educação - COE-E Municipal e COE-E local em 11 de agosto de 2020³¹.

A comunicação é responsabilidade da Assessoria de Comunicação Social (ASCOM) (Lei n.º [5.763/2010](#)), estrutura vinculada ao Gabinete do Prefeito. Tem como atribuição legal a função de organizar as ações de publicidade institucional do Poder Executivo Municipal, em conjunto com as secretarias municipais, sendo responsável pelas campanhas de utilidade pública.

Assim como em todo o estado do Rio Grande do Sul, foram adotadas diversas medidas de prevenção para conter a disseminação do vírus, incluindo o uso obrigatório de máscaras, o distanciamento social e a restrição de atividades comerciais e de lazer. A pandemia teve um forte impacto econômico em Pelotas, especialmente para os setores mais afetados pelas restrições, como o comércio e o turismo. Houve uma queda significativa na atividade econômica da cidade e um aumento no desemprego.

A pandemia também sobrecarregou o sistema de saúde de Pelotas, com uma alta demanda por leitos hospitalares e atendimento médico. Foi instalado hospital de campanha e ampliados leitos de UTI para atender a população, contudo sem continuidade. Também houve diversas ações de solidariedade em Pelotas, como: a doação de alimentos e produtos de higiene para pessoas em situação de vulnerabilidade; a produção de máscaras de proteção por voluntários; programas buscando reduzir os efeitos sociais e econômicos gerado pela pandemia causada pela

³⁰ DECRETO Nº 6.668, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/pelotas/decreto/2022/667/6668/decreto-n-6668-2022-institui-o-comite-de-operacoes-de-emergencia-em-saude-no-ambito-do-municipio-de-pelotas-e-da-outras-providencias?q=comit%C3%AA>

³¹ DECRETO Nº 6.303, DE 12 DE AGOSTO DE 2020, disponível em <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/pelotas/decreto/2020/631/6303/decreto-n-6303-2020-institui-os-centros-de-operacoes-de-emergencia-em-saude-para-a-educacao-coe-e-municipal-e-coe-e-local-e-da-outras-providencias?r=p>

Covid-19, como Auxílio Emergencial Pelotense e o Auxílio emergencial específico aos trabalhadores da cultura.

Em termos de estrutura de saúde, a cidade possuía 81,70% de cobertura populacional, em março de 2020, de equipes de saúde da família (eSF) e de equipes de Atenção Básica (eAB). Desde o início da pandemia até 2023, Pelotas registrou um total de mais de 47.000 casos confirmados de COVID-19 e mais de 1.100 óbitos. Atualmente, a Prefeitura de Pelotas realiza a vacinação da população de forma gradual, seguindo as orientações do Ministério da Saúde e priorizando os grupos mais vulneráveis.

4.1.4 Prefeitura Municipal de Santa Maria/RS

A cidade de Santa Maria é um município localizado na região central do estado do Rio Grande do Sul. Através da Lei Provincial nº 400, de 16 de dezembro de 1857, a Freguesia de Santa Maria da Boca do Monte foi elevada à categoria de vila, sendo, em 17 de maio de 1858, instalado o novo município. Com uma área de aproximadamente 1.780 km², Santa Maria é a quarta maior cidade do estado em área territorial. Segundo dados do IBGE de 2021, a população da cidade é de cerca de 285.000 habitantes, com 158 habitantes por km², sendo a quinta mais populosa do estado.

A sede da prefeitura fica na Rua Venâncio Aires, 2277, Centro da cidade, e possui outras secretarias distribuídas em alguns bairros. O atual prefeito é Jorge Cladistone Pozzobom (PSDB), reeleito nas eleições de 2020, assim não houve troca de prefeito durante o período da pandemia analisado neste estudo (2020-2021), apenas mudança de vice-prefeito.

Quanto a estrutura de gestão da crise da COVID-19 em 2020–2021, a prefeitura instituiu, em junho de 2020, o Centro de Operação de Emergência em Saúde para a Educação - COE-E Municipal e COE-E local³², o Conselho Estratégico de Gestão de Crise - CEGC³³.

³² Decreto Executivo nº 91 disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/s/santa-maria/decreto/2020/10/91/decreto-n-91-2020-prorroga-a-implementacao-da-etapa-2-da-retomada-das-atividades-de-educacao-estabelecida-pelo-sistema-de-distanciamento-controlado-do-estado-do-rio-grande-do-sul-institui-o-centros-de-operacoes-de-emergencia-em-saude-para-a-educacao-coe-e-municipal-e-da-outras-providencias?q=91%2F2020>

³³ Decreto nº 58, DE 21 DE MARÇO DE 2020 disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/s/santa-maria/decreto/2020/6/58/decreto-n-58-2020-institui-o-conselho-estrategico-de-gestao-de-crise-cegc->

A comunicação fica sob responsabilidade da Secretaria de Comunicação (Lei Municipal n.º 6.715/2022), criada de maneira extraordinária em 2020. Durante o período do estudo, passou de superintendência de comunicação, vinculada ao gabinete do Prefeito, para Secretaria efetiva, com a responsabilidade de: realizar relações com a imprensa; promover cerimonial dos atos públicos oficiais; fazer publicidade institucional; e padronizar, normatizar e publicizar os atos de governo pertinentes a sua área de competência;

A prefeitura adotou diversas ações e medidas, como: ampliação da capacidade de atendimento da rede pública de saúde, com a instalação de novos leitos de UTI e enfermaria; implementação de campanhas de conscientização da população sobre as medidas de prevenção ao contágio da COVID-19, como uso de máscaras, higiene das mãos e distanciamento social; restrição de circulação de pessoas e de funcionamento de estabelecimentos comerciais em períodos críticos da pandemia, como o *lockdown* adotado em março de 2020; realização de testagem em massa da população, especialmente nos grupos de maior risco para a COVID-19; operação de desinfecção nas ruas; central de atendimento à COVID-19, para informações e orientações à população sobre a doença.

Além disso, foram criados diversos auxílios para atender a população durante a pandemia de COVID-19, sendo: Auxílio Emergencial Municipal; Auxílio Alimentação Escolar para suprimir as refeições da escola aos mais vulneráveis; Auxílio para Transporte Escolar; Auxílio para Artistas e Produtores Culturais e programa Juro Zero. A cobertura populacional estimada, em março de 2020, de equipes de saúde da família (eSF) e de equipes de Atenção Básica (eAB) para atendimento da população era de 41,95% (BRASIL, 2021).

Conforme dados atualizados em 5 de março de 2023, segundo a Secretaria Municipal de Saúde de Santa Maria, foram registrados, desde o início da pandemia de COVID-19 até o momento, 59.421 casos confirmados e 583 óbitos. A Prefeitura segue realizando a vacinação da população, seguindo as orientações do Ministério da Saúde.

4.2 O AMBIENTE DE COMUNICAÇÃO DAS PREFEITURAS DE CANOAS, GRAVATAÍ, SANTA MARIA E PELOTAS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

As crises são acontecimentos recorrentes nos ambientes organizacionais. Elas exigem um constante monitoramento das estratégias adotadas nessas situações, uma vez que precisam ser observados os padrões de comportamento social e as respostas às ações praticadas, especialmente em se tratando de organizações públicas.

A descrição dos resultados desta pesquisa inicia com a exposição dos dados observados ainda na fase de coleta, a partir da visão geral, embora atenta, de alguns pontos de destaque acerca do comportamento de cada município. A Análise de Conteúdo - AC das postagens realizadas nas duas redes sociais (Facebook e Instagram) e site das Prefeituras em estudo, durante o período de 20 de julho a 8 de agosto de 2020 e 8 a 28 de março de 2021, resultou em dados quantitativos, que retira o trabalho do universo especulativo e o insere em uma base sistemática de conclusões. As tabelas provenientes da AC estão disponíveis nos apêndices (H ao K, R ao U, W ao Z, AB ao AE, AG ao AJ) do trabalho.

A partir da hipótese ou do problema de pesquisa estabelecido, como, por exemplo, identificar quais princípios de comunicação pública foram seguidos pelos municípios gaúchos, com população entre 200 e 400 mil habitantes, durante a pandemia de COVID-19, a seleção da amostra foi realizada considerando a aplicação dos princípios de comunicação pública, o contexto da pandemia da COVID-19 e a atividade das prefeituras nas redes sociais institucionais. Nesta configuração da amostra, as unidades de análise correspondem às classes de palavras oriundas de famílias que incorporam estruturas significativas semelhantes. Por sua vez, estão reunidas em grupos amparados pelos princípios da comunicação pública, aqui denominados “categorias de análise”.

Assim, com base na análise de conteúdo realizada com os textos e imagens de todo o material coletado, observa-se que apenas as prefeituras de Canoas e Gravataí utilizaram, em suas comunicações, a palavra “crise”, sendo a Prefeitura de Gravataí a que registrou o termo mais vezes em suas redes.

A partir da análise dos documentos e atos que criam e estruturam as Secretarias ou serviços de comunicação, nas unidades pesquisadas, cabe trazer para esta pesquisa algumas observações. A prefeitura de Pelotas, em seu regramento, cita a execução de “campanhas de utilidade pública”, e a Prefeitura de Canoas delinea

aspectos como: acesso às informações e conhecimento sobre obras e serviços públicos municipais; definição das políticas públicas, integração e educação cidadã. Corrobora com essa perspectiva a prefeitura de Gravataí, que apresenta elementos como: democracia; participação das comunidades na construção das políticas públicas em seus textos legais. Já a prefeitura de Santa Maria tem como foco a publicidade institucional.

Observou-se que, nos municípios em que houve a troca de gestão do prefeito, também ocorreram alterações nas estratégias de produção das peças de comunicação veiculadas às redes sociais das prefeituras. As eleições ocorridas em 2020 acarretaram a mudança do chefe do Executivo para os municípios de Canoas e Gravataí (embora este último tenha continuado com o mesmo partido político). Santa Maria e Pelotas reelegeram seus prefeitos.

O início de um novo mandato, seja eleito ou reeleito, proporciona a revisão e o alinhamento entre as assessorias e as secretarias de comunicação das instituições, considerando que são setores interligados ou relacionados diretamente com a figura do chefe do Executivo. Além do mais, são cargos passíveis de livre nomeação e exoneração, indicando que grande parte dos servidores não estão em regime efetivo de trabalho. Essas alterações das condições das secretarias ou diretoria de comunicação das prefeituras não facilitam a inserção de políticas de comunicação pública e continuada, especialmente em períodos de crise.

Verifica-se que, apesar de a Prefeitura de Pelotas ter reeleito a gestão, há forte ênfase da figura da chefe do executivo, através da indicação da Prefeita Paula Mascarenhas nos títulos e nas chamadas das matérias veiculadas no site oficial da prefeitura. Foram dez menções em títulos e oito menções em subtítulos das matérias de 2020, com a expressão “prefeita”, e três menções com o nome próprio “Paula”. No ano seguinte, destaca-se a veiculação de 16 matérias tendo a Prefeita como protagonista das ações, sendo sete delas identificadas por “Paula”.

Já nas matérias do site oficial da Prefeitura Municipal de Santa Maria foram encontradas apenas 3 menções ao prefeito Jorge Pozzobom, sendo duas delas em 2021. A Prefeitura de Canoas, que passou por transição de governo, não demarca, nas matérias veiculadas no site, a identificação pessoal do chefe do executivo. Não foram encontradas menções ao Prefeito em ambos os anos, apenas uma matéria do ano de 2021 indicando como sujeito principal da oração o vice-prefeito de Canoas Nedy de Vargas, conforme descrito no subtítulo da matéria. Por outro lado, na

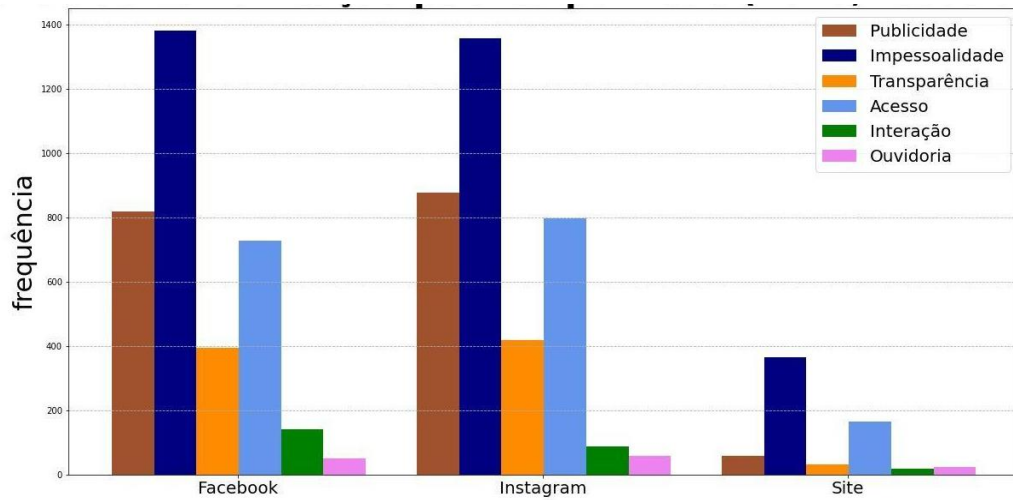
Prefeitura de Gravataí, foram identificados o nome completo do Prefeito Marco Alba nos títulos das matérias de 2020 (4 matérias) e nos subtítulos (2 matérias). Já no ano seguinte, foram localizadas menções ao vice-prefeito Levi Melo (3 matérias) e ao prefeito Luiz Zaffalon (7 matérias), com diferentes aplicações (prefeito Zaffa, prefeito Luiz Zaffalon), marcando, de fato, a troca de chefia do executivo.

Considerando a frequência absoluta, a classe de palavras e, em uma perspectiva comparativa, um primeiro agrupamento de unidades demonstra a predominância da categoria “impessoalidade”. Em que pese algumas marcas textuais apontarem para, no portal institucional, a centralidade na figura do(a) prefeito(a), pessoalizado-os através do nome próprio, verifica-se que as publicações, tanto em redes sociais quanto em site, acionaram expressões como “pessoas” “prefeitura” “município”, “população”, em maior proporção do que as palavras “prefeito(a)” ou “partido”. Do mesmo modo, não foram encontrados registros de partido político nas matérias da prefeitura associadas aos nomes dos chefes do executivo.

Esses dados são indicativos que a impessoalidade é uma característica presente na comunicação das instituições avaliadas. Isso coaduna com a proposição de Bucci (2015), a qual sugere que a comunicação pública deve promover o bem comum e o interesse público, evitando qualquer tipo de promoção pessoal, partidária, religiosa ou econômica.

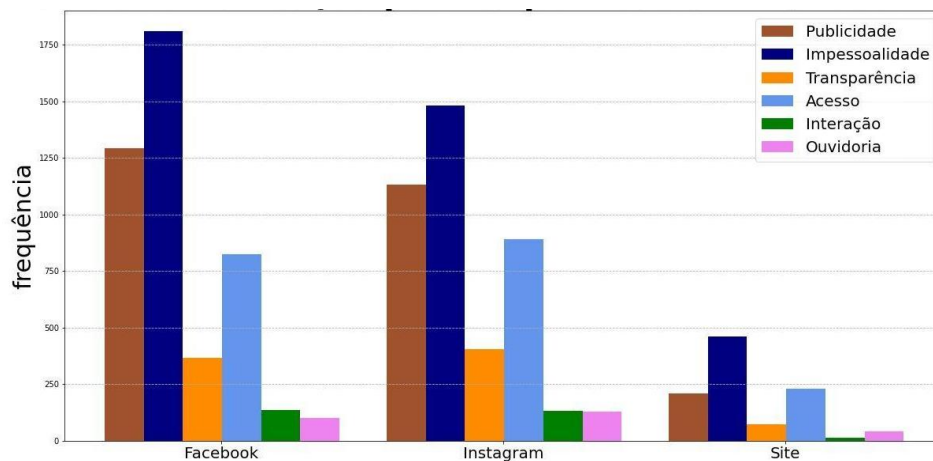
O que se verifica no agrupamento de unidades de palavras está representado nos gráficos abaixo (1 e 2), a partir da análise das redes sociais e sites das prefeituras, que compõem o universo desta pesquisa. É importante registrar que o volume de publicações nas redes sociais é superior à amostra coletada no site institucional.

Gráfico 1 – Categorias de comunicação pública por rede, todas as prefeituras (2020)



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Gráfico 2 – Categorias de comunicação pública por rede, todas as prefeituras (2021)



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Os índices expostos nos gráficos demonstram o quanto a família de palavras acerca da “Impessoalidade” e da “Publicidade” se tornam muito mais constantes nas postagens do que outras categorias como, por exemplo, a família de palavras que representa a categoria “Ouvidoria” e “Interação”. A prevalência desse tipo de abordagem, em detrimento de outras categorias, indica um desequilíbrio entre os requisitos da comunicação pública, uma vez que, em termos de volume de unidades de palavras, é discrepante a diferença entre os princípios acionados e os não

acionados. Entretanto, observa-se que as categorias de palavras que acionam as categorias voltadas para “instrumentos de diálogo”, conforme postula Duarte (2007), aparecem com certa proporcionalidade, distando expressivamente da categoria “Acesso”, que também é contemplada nesta classificação do autor. A categoria “Transparência”, por sua vez, apresenta adequado volume de palavras para as duas redes sociais e site durante todos os períodos, corroborando com o cumprimento de um requisito legal de atuação na Administração Pública.

Entende-se que um ponto de atenção válido para as páginas de Facebook das prefeituras de Canoas, Gravataí, Santa Maria e Pelotas é a diversidade dos temas tratados nas publicações. Entre eles, é possível citar as calendarizações de datas comemorativas, a divulgação da alteração de funcionamento de serviços nos municípios, as informações sobre o vírus em circulação, os dados sobre os óbitos e o calendário de vacinação.

4.2.1 Ações nas redes sociais: *lives*

As *lives* se tornaram especialmente populares durante a pandemia da COVID-19, como forma das pessoas se conectarem virtualmente. Uma *live* é uma transmissão ao vivo de vídeo e áudio pela internet, sendo realizada pelas Prefeituras, principalmente pelas plataformas de *streaming*, como o YouTube, Facebook ou Instagram. As *lives* permitiam que as pessoas pudessem interagir com o porta-voz da instituição, por meio de comentários em tempo real, criando uma experiência mais interativa e social. Isso corrobora com o sétimo princípio de ação descrito na Carta de Deontologia da Associação de Comunicação Pública proposta por Zémor (2009), na qual a comunicação pública deve garantir que todos os interessados possam se manifestar, debater escolhas, dialogar para adaptar procedimentos ou serviços públicos.

Acompanhando 20 dias das redes sociais da prefeitura de Pelotas em 2020, observou-se a realização de quatro *lives* no Facebook. A principal intenção das *lives* realizadas em 2020 foi anunciar as medidas de distanciamento social adotadas pela Prefeitura, além de atualizar o número de casos confirmados de COVID-19, para demonstrar as motivações das decisões da administração municipal. As *lives* tiveram em média 40 minutos e foram todas publicadas no mesmo horário. Iniciavam às 17h30, sendo conduzidas pela prefeita Paula

Mascarenhas. A ação foi incorporada como formato dos conteúdos gerados pelo município no ano seguinte, e as publicações em vídeo aumentaram para 18 produtos audiovisuais. Essa atitude reflete a utilização dos princípios de transparência e publicidade, assegurados pela Constituição Federal e de aplicação primordial na administração pública.

Em Gravataí, no período analisado em 2021, foi possível observar a realização de *lives* do prefeito municipal em um movimento muito similar a prefeitura de Pelotas — no qual a prefeita também passava para atualizar informações sobre as taxas de ocupação das unidades hospitalares e das medidas administrativas que vinham sendo adotadas pela prefeitura para contingência do coronavírus. Foram quatro *lives* para o Facebook em 2021, porém duas delas estavam relacionadas ao Dia Internacional da Síndrome de Down. Nesta ação, o prefeito de Gravataí foi o interlocutor, assim como acontecia em Pelotas. No ano anterior (2020), no Facebook de Gravataí, foi encontrada apenas uma *live* com a figura do prefeito, visando informar acerca das decisões administrativas em relação ao encerramento ou não das atividades comerciais da cidade. A *live* aconteceu no dia 5 de agosto de 2020.

Durante os dias de observação, de 2020 e 2021, do Facebook da prefeitura de Canoas, registrou-se a realização de uma *live* no ano de 2021. Essa foi para divulgar e atualizar casos, além de divulgar medidas de governo quanto à gestão da crise do Coronavírus. A *live* foi conduzida pelo Prefeito e Secretário de Saúde.

Na rede social Instagram, nota-se restrição na publicação dos conteúdos de *live*, tendo apenas a Prefeitura de Pelotas realizado a publicação de uma no ano de 2020 e outra no ano de 2021. Não foi encontrada incidência da veiculação de *lives* no Instagram dos demais municípios, resultado que pode não aparecer, visto que a *live* é uma transmissão em tempo real e para permanecer como vídeo na plataforma precisa ter sido salva.

Em Santa Maria, não houve a incidência de *lives* sendo realizadas diretamente no Facebook da prefeitura durante o período analisado. Entretanto, as *lives* realizadas no município de Santa Maria ocorreram na rede social do Prefeito e eram compartilhadas na página da Prefeitura, conforme publicação encontrada, a título de exemplo, no dia 29 de março (data não contemplada no período de análise) (Figura 12).

Figura 12 – Compartilhamento de *live* da rede social do Prefeito de Santa Maria



Fonte: Facebook Prefeitura de Santa Maria (2021).

Esta ação pode ser interpretada como uma tentativa de promover a figura do político em detrimento da imagem da autoridade pública. Afinal, a legitimidade da instituição é reforçada pelo reconhecimento do porta-voz da Prefeitura, enquanto do chefe do executivo. Contudo, quando vinculado à sua rede social particular, está enaltecendo a figura do político em detrimento da organização.

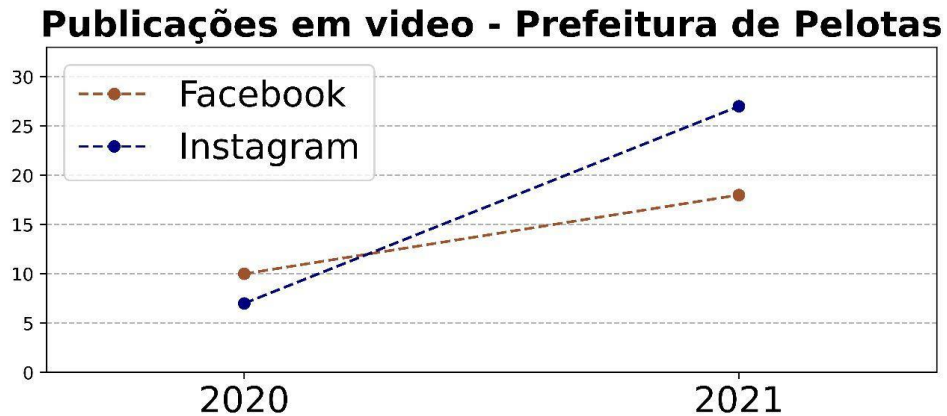
4.2.2 Ações nas redes sociais: vídeos

Há de se destacar que todos os vídeos publicados no Facebook da Prefeitura de Pelotas foram protagonizados por pessoas, proporcionando mais conexões na audiência e na credibilidade do assunto. O mesmo ocorreu na Prefeitura de Santa Maria, cujas publicações de vídeo eram constituídas por cenas com pessoas e receberam maior tratamento gráfico e produção em comparação com as demais prefeituras.

As postagens da prefeitura de Pelotas, em 2021, apresentaram ganho em relação ao formato do conteúdo, demonstrando um crescimento na produção audiovisual. Um indicativo da capacidade que os vídeos têm para transmitir

emoções de maneira mais direta do que outros meios, levando os cidadãos a compartilharem e interagirem com os conteúdos postados. É possível constatar no gráfico a estratégia utilizada pelo município (Gráfico 3):

Gráfico 3 – Representação do crescimento de publicações audiovisual no Facebook da Prefeitura de Pelotas

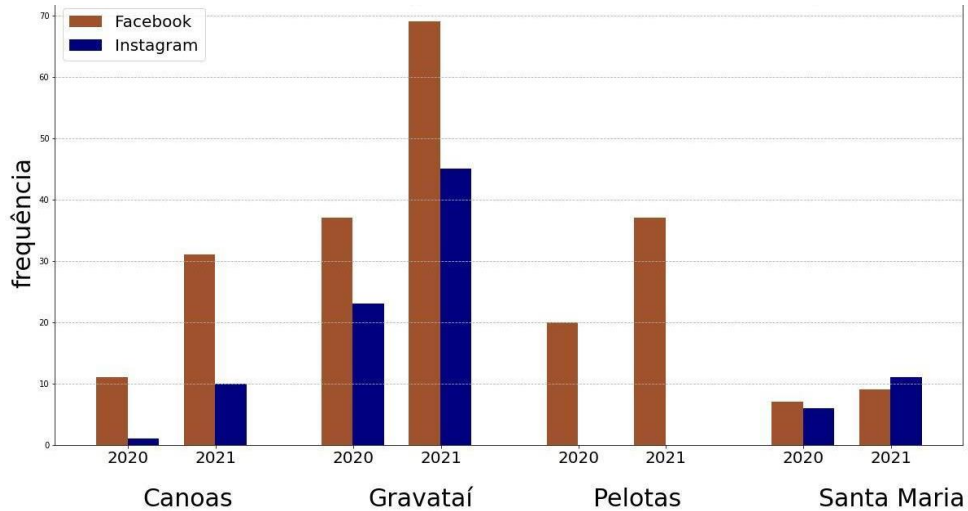


Fonte: elaborado pela autora (2023).

4.2.3 Ações nas redes sociais: links, hiperlinks e estratégias de *repost*

A maioria das Prefeituras utilizou, em alguma medida, a aplicação de links e hiperlinks em suas publicações, tanto no Facebook quanto no Instagram. A finalidade era dar credibilidade à publicação e complementar as informações divulgadas, com exceção à Prefeitura de Pelotas, que não fez utilização desse recurso na rede social Instagram, uma vez que na descrição de texto a plataforma não comporta hiperlink. Ainda, evidencia-se o uso de hiperlinks/links (Gráfico 4) como recurso para referenciar outras fontes de informação, como notícias, artigos ou outros conteúdos relacionados ao tema que está sendo discutido na publicação.

Gráfico 4 – Característica das publicações – direcionamento por link/hiperlink para rede social ou portal



Fonte: elaborado pela autora (2023).

Esse item é uma forma de mostrar aos seguidores o local em que podem encontrar informações na íntegra e/ou aumentar o engajamento com o seu público, uma vez que adicionar links, para o site oficial em publicações de redes sociais, pode ajudar a melhorar a visibilidade do site nos resultados de pesquisa do Google, aumentando o tráfego de visitantes. Contudo, a simples presença do hiperlink não é garantia de melhor qualidade na publicação ou de envolvimento do público, pois uma postagem pobre em informação pode oferecer um hiperlink para facilitar o trabalho do redator, mas complicar a vida do cidadão, visto que precisará buscar em outro lugar informações que poderiam estar ali.

Todavia, a presença positiva deste recurso pode ser constatada através da consulta de cada link presente nas postagens. Isso demonstra que o direcionamento sempre ocorreu de modo a apresentar dados de importância secundária ou adicionar estruturas incompatíveis com o formato da rede social (como formulários, editais etc).

De acordo com o Gráfico 4, a prefeitura de Gravataí tem destaque nesse tipo de inserção, apresentando o maior uso de hiperlinks ou links em publicações de redes sociais. Isso pode ser notado também através dos vocábulos “acesse” e “acompanhe”, que demonstram a presença da categoria “Interação”, pois coloca o leitor em uma perspectiva de ação com a postagem, ao clicar e buscar mais dados,

e não apenas de passividade.

Outro recurso acionado, no período analisado, ainda no Facebook, foi o de *respost*. A prefeitura de Santa Maria realizou essa ação a partir do compartilhamento das *lives* da rede social do prefeito. Em menor proporção, a prefeitura de Gravataí, por exemplo, compartilhou uma publicação diretamente da rede social do Prefeito da cidade. A Figura 13 identifica a estratégia de repostamento acionada pelo município de Gravataí:

Figura 13 – *Repost* do Facebook do Prefeito de Gravataí



Fonte: Facebook Prefeitura de Gravataí (2021).

Em vista dos requisitos da comunicação pública, é essencial que as informações divulgadas pelos entes públicos sejam imparciais e voltadas para o interesse público, sem favorecer interesses pessoais ou de terceiros. A utilização desse tipo de estratégia pelas prefeituras gera o direcionamento de seguidores para uma rede social específica. Isso pode ocasionar um desequilíbrio na divulgação de informações e uma percepção equivocada de que o agente político

está usando a sua posição para promover a si mesmo ou a um grupo específico.

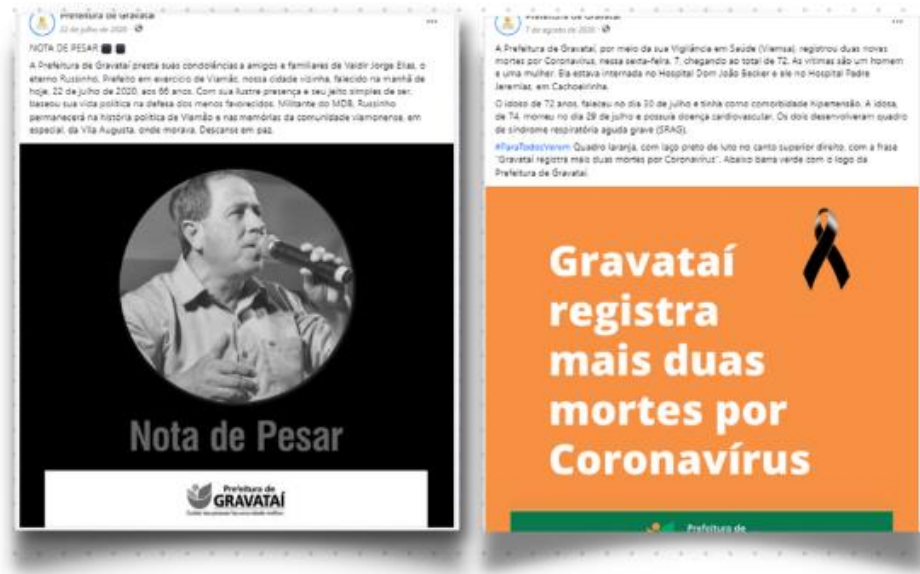
A Prefeitura de Gravataí utilizou o recurso de repostamento em outra oportunidade também, compartilhando um vídeo da Prefeitura de Florianópolis, no Facebook, a respeito de uma campanha de conscientização sobre a necessidade da restrição de circulação e apelo dos profissionais de saúde.

4.2.4 Ações nas redes sociais: notas de óbitos e boletim de casos

Também é possível observar que as Prefeituras preocuparam-se em informar o número de vítimas da COVID-19. Notas de pesar, boletins, comunicados oficiais, ou nota de falecimento foram estratégias utilizadas para fazer circular esse tipo de informação. Pode-se perceber que as notas de óbito da prefeitura de Pelotas diferem das notas de óbito de outras prefeituras. Em Pelotas, as notas de óbito não contém fotografia identificando o cidadão, mas informam a faixa etária e a descendência da pessoa, data de óbito e a data de publicação do resultado do exame, isso tudo na descrição em texto da publicação.

Forma similar foi adotada pela prefeitura de Gravataí, que acionou o recurso de uma imagem gráfica para divulgação dos dados quantitativos de óbitos, sendo que as informações a respeito de quem eram as vítimas foram colocadas na descrição da publicação. A prefeitura de Gravataí também publicou, em seu Facebook, uma “nota de pesar” com imagem identificando a vítima de COVID-19. Esse formato, na maioria das vezes, foi utilizado para homenagear pessoas que deixaram alguma contribuição social para a cidade, sendo verificado, no período analisado, a publicação de uma (1) nota de pesar em 2020 e duas (2) notas de pesar em 2021. Na Figura 14 observa-se a diferença no layout entre a nota de pesar e a nota de óbito:

Figura 14 – Comparativo entre informação de óbito divulgadas pela Prefeitura de Gravataí



Fonte: Facebook Prefeitura de Gravataí (2020 e 2021).

Analisando os dados coletados para os anos de 2020 e de 2021, verifica-se que a prefeitura de Santa Maria não publicou nota de óbito. Todavia, no site da Prefeitura eram publicadas, em 2021, notícias como “comunicado oficial” sendo a responsável por informar o número de óbitos da cidade. Visualmente, as publicações do Facebook da prefeitura de Santa Maria não seguiram um padrão estético, como foi possível observar nas outras prefeituras analisadas. Verificou-se que na prefeitura de Santa Maria houve uma incidência maior de publicações relacionadas a divulgação de ações positivas com o propósito de enaltecer as “vitórias” da gestão do executivo, como, por exemplo, número de recuperados e ações de vacinação, além das entregas do governo, em detrimento dos boletins da COVID-19 ou da divulgação de número de óbitos. Não foram localizadas publicações com boletins de número de casos nas redes sociais.

A prefeitura de Canoas utilizou o recurso do boletim epidemiológico para dar publicidade aos casos de COVID-19. As publicações que trazem o número de casos e a atualização quantitativa da COVID-19 foram nomeados como “boletim epidemiológico”. Foram 11 boletins publicados no Facebook e a mesma quantia publicados no Instagram, o que indica a utilização do recurso de compartilhamento de postagem, no ano de 2020, como alternativa para a produção de conteúdo em

diversas mídias. Nos períodos de análise, não foram localizadas notas de pesar/óbito, uma vez que a prefeitura de Canoas utilizou o boletim para divulgação dos óbitos de maneira quantitativa, diferentemente de Gravataí e Pelotas, por exemplo, que usaram as notas.

Em 2021, Canoas fez um movimento para nomear as publicações que tinham as características quantitativas do número de contaminados e do número de recuperados como “boletim COVID-19”, diferindo dos boletins epidemiológicos, que, por sua vez, informavam dados demográficos como número de contaminados por região, sexagenário por bairros, etc. Os boletins da prefeitura de Canoas foram publicados quase que diariamente, totalizando 14 boletins em 2021 no Facebook, e mais duas publicações com o mapa epidemiológico. Já no Instagram, foi localizado apenas uma publicação referindo-se ao assunto, sendo um mapa de contágio.

No Instagram, as Administrações Municipais também veicularam a atualização do número de casos, com exceção da prefeitura de Santa Maria. O município de Pelotas publicou 13 boletins no Instagram em 2020, associado a três publicações de mapa epidemiológico e 21 boletins em 2021 nesta mesma rede. Já nos portais institucionais, as prefeituras de Canoas (4 matérias) e Gravataí (3 matérias) não apresentaram grande espaço para a pauta de atualização de casos de COVID-19, como, por exemplo, número de contaminados, número de mortes etc. A Prefeitura de Santa Maria recebeu destaque na publicação de comunicado exclusivamente informando óbitos. A maior presença sobre esse assunto foi verificada na cidade de Pelotas, onde foram contabilizadas 44 notícias informando sobre a atualização de casos de coronavírus na cidade.

É interessante perceber que as prefeituras adotaram nomenclaturas diferentes nas publicações relacionadas a transparência do número de casos de COVID. Foram 150 publicações nas redes sociais, no período observado em 2020 e 2021, neste teor que compuseram a análise para este trabalho. Por exemplo, a prefeitura de Canoas utilizou “boletim epidemiológico” para demonstrar informações mais demográficas a respeito da transmissão do Coronavírus e a expressão “boletim COVID-19” para trazer atualização diária do número de casos e de quantitativos de ocupação de leitos. Já a prefeitura de Gravataí utilizou a expressão “boletim coronavírus” para também divulgar quantitativos relacionados a COVID-19, número de confirmados recuperados, óbitos, casos ativos e doses de

vacina aplicada em uma mesma publicação.

A Administração de Gravataí, no Facebook, em 2020 e 2021, publicava boletins com o número de casos de coronavírus exclusivamente e, de maneira separada, eram publicadas as notas de falecimento. Os boletins da Prefeitura de Gravataí com a divulgação do número de casos de infectados pelo coronavírus, eram quase diários e apresentavam características gráficas distintas das demais prefeituras, contendo orientações de cuidados sobre a COVID-19 e ilustrações diversas, conforme Figura 15.

Na prefeitura de Pelotas, durante os 20 dias de observação correspondentes ao ano de 2021, foi observada a divulgação de boletim de casos de Coronavírus (20 *posts*) e de notas de óbito (10 publicações), demonstrando forte ligação com os princípios de transparência e publicidade. Nos boletins continham a descrição dos números de casos, sexo, idade dos residentes na cidade e não residentes.

4.2.5 Ações nas redes sociais: recursos de acessibilidade e linguagem cidadã

A prefeitura de Gravataí, de maneira destacada, adotou um recurso de acessibilidade com a *hashtag* #ParaTodosVerem, proporcionando o acesso às informações por toda a população. Destacou a característica da comunicação pública da “informação difundida amplamente”, pré-requisito de acesso apontado pelos autores já citados na discussão teórica. A Figura 15 mostra a estratégia de inclusão:

Figura 15 – Boletim coronavírus Prefeitura de Gravataí



Fonte: Facebook da Prefeitura de Gravataí (2021).

O uso da *hashtag*, tanto no Facebook quanto no Instagram, demonstra a prevalência dos princípios de acesso e interação, postulados por Duarte (2007). No entanto, a maioria das publicações relacionadas aos serviços da Prefeitura ou ações de divulgação não continuam tal recurso, sinalizando a falta de unidade na construção de comunicação inclusiva.

Ao considerar que a acessibilidade é um direito humano básico e a inclusão é uma responsabilidade social, a comunicação pública deve ser acessível para garantir que todas as pessoas, independentemente de sua capacidade ou deficiência, possam ter acesso às informações importantes e serviços públicos. Contudo, observa-se que uma minoria de publicações veiculadas por uma única Prefeitura possuem recursos de acessibilidade capazes de tornar a informação acessível às pessoas com deficiência visual, auditiva ou cognitiva, por exemplo.

Entre os recursos de acessibilidade disponíveis, a Administração Pública pouco direciona esforços para uma comunicação inclusiva. Verifica-se que as publicações acionam recursos de acessibilidade como legendas em vídeos (todas as Prefeituras) e audiodescrição (Prefeitura de Gravataí). No entanto, devem ser explorados outros recursos como intérpretes de linguagem de sinais, documentos

em formatos alternativos (como Braille ou áudio) e textos simples, de forma integral, visando o cumprimento de alguns requisitos de comunicação pública que são a “informação decifrada e difundida amplamente” e o “diálogo equilibrado”.

Com base nas tabelas de AC, disponíveis no apêndice (H ao K, R ao U, W ao Z, AB ao AE, AG ao AJ), verifica-se que as famílias de palavras associadas à categoria “acesso” estão na terceira colocação em relação às demais categorias. Contudo, é perceptível entre as prefeituras pesquisadas, essa categoria preponderante no trabalho de comunicação das prefeituras de Pelotas e Gravataí.

Portanto, é importante que os órgãos públicos priorizem a acessibilidade em suas comunicações, garantindo que todas as pessoas possam ter acesso às informações importantes e aos serviços públicos. A acessibilidade não é apenas uma questão de responsabilidade social, mas também uma questão de direitos humanos e inclusão.

Em Pelotas, observa-se um exemplo de publicação que atende plenamente aos requisitos da comunicação pública. A publicação abaixo (Figura 16) não apenas fornece informações relevantes, mas também aspira educar e conscientizar a população sobre seus direitos e deveres como cidadãos. Promove, assim, a construção de conhecimento e uma maior participação na vida pública.

Figura 16 – Exemplo de publicação ajustada à CP

22 de março de 2021

Te liga nas orientações! Para melhor atender a população e evitar o contágio pelo coronavírus, o atendimento na rede de saúde foi reorganizado. Saiba onde procurar atendimento:

Unidades Básicas de Saúde:

- ➡ Manhã - atendimento de pacientes com sintomas gripais leves/suspeita de Covid-19
- ➡ Tarde - atendimentos de pacientes sem sintomas gripais, como pré-natal, retirada de receitas, doenças crônicas, entre outros

Pronto Socorro - atendimento 24 horas de urgência e emergência. São atendidos casos risco de morte, como acidentes, mal súbito e outros que exigem atendimento imediato.

Central de Teleconsulta - pelo telefone 0800 6485 319, das 8h às 18h para informações sobre a Covid-19 e atendimento psicológico, e das 12h às 18h para atendimento médico, sempre de segunda a sexta-feira.

Centro Covid (avenida Bento Gonçalves, 4.589) - casos mais graves, com sintomas gripais fortes/alta suspeita de Covid, atendimento 24h.

UPA Areal (avenida Ferreira Viana, 2231) - casos mais graves, com sintomas gripais fortes/alta suspeita de Covid, atendimento 24h.

#PelotasConectada #PelotasContraOCoronavírus

Para **atendimentos de rotina**
 ou **não urgentes**
 procure as **UBSs** no
 **turno da tarde**

Vá ao Pronto Socorro apenas em **CASOS DE URGÊNCIA e EMERGÊNCIA** - como:

- Forte descarga elétrica
- Queimaduras
- Corte profundo
- Picada ou mordida de animais peçonhentos
- Dores fortes no peito
- Derrame ou dormência nos membros
- Grave reação alérgica
- Fratura
- Todo o tipo de mal súbito

Pelotas Conectada Pelotas

Fonte: Facebook Prefeitura de Pelotas (2021).

Essa publicação é um exemplo prático de como a comunicação pública pode ser usada para facilitar o acesso aos serviços públicos e garantir a transparência e a eficiência governamental. Ao evidenciar as funcionalidades de cada modalidade de serviço de saúde, a Administração ganha eficiência no direcionamento correto do usuário e ainda reproduz informação de interesse público, uma vez que associa uma demanda da população — que é o acesso às unidades de saúde — à situação

de gestão da crise, quando cria canal de acesso (central de teleconsulta) específico e proveniente de uma necessidade relacionada à pandemia.

Publicações que demonstram os regramentos da administração, presentes em portarias, legislações ou outros instrumentos, devem ser convertidos pelas assessorias de comunicação para garantir que a informação seja decifrada e difundida amplamente, consoante às características apregoadas pela comunicação pública. Assim, a divulgação de decisões públicas, que antes se encontravam descritas em documentos de difícil compreensão, convertem-se em materiais legíveis que garantirão a ampla disseminação, sem favorecer destinatários privados, contribuindo para a melhor informação do público.

Figura 17 – Posts sobre conversão de legislação e decretos em linguagem cidadã



Fonte: Facebook da Prefeitura de Gravataí (2021) e de Santa Maria (2020).

Os exemplos acima (Figura 17) demonstram a conversão para produtos de comunicação de um Decreto Executivo, no caso da Prefeitura de Gravataí, a respeito das regras de funcionamento de estabelecimentos a partir da vigência da bandeira vermelha na cidade, e de uma Lei Municipal, no caso de Santa Maria

quanto ao uso obrigatório de máscara.

Esse formato de publicação, utilizado em certa medida pelas prefeituras, preserva aspectos importantes da CP e é primordial para que a população das cidades assuma a consciência acerca das normas nos municípios e decisões administrativas em um contexto de crise. Assim, a linguagem técnica dos atos normativos é traduzida para a linguagem simples que, através de elementos visuais, favorece o entendimento sobre o assunto abordado.

Em vista disso, a Comunicação nas prefeituras revela-se uma condutora de conhecimento e adequada ao princípio da publicidade, quando faz o esforço de traduzir em linguagem propícia e divulgar oficialmente um ato e o início dos seus efeitos legais (MEIRELLES, 2001). Outrossim, no contexto estudado, autores como Schimit, Melo e Cavalcante (2020) sinalizam sobre a importância da atuação integrada entre inúmeras pastas e, especialmente, da pasta da comunicação, repousando sobre a capacidade que a Comunicação Pública possui de interagir, dar acesso e ouvir o cidadão ao passo que o informa.

4.2.6 Contornos administrativos da gestão da pandemia

Em todos os municípios pesquisados foram publicados Decretos Executivos de calamidade, que reconhecem, legalmente, o estado de calamidade ou emergência em saúde pública local. Esse ato coloca o município em uma situação especial de alerta, permitindo a suspensão ou mudança de algumas funções do Executivo. Além disso, essa condição possibilita maior agilidade à administração pública e processos simplificados de aquisições e contratações de materiais, insumos, equipamentos e serviços necessários para o enfrentamento dos riscos iminentes, conforme destacado pela CNM³⁴ em 2021.

Esse estado também permite a suspensão de direitos e liberdades garantidos pela Constituição, a aplicação de sanções e penalidades e a adoção de medidas de enfrentamento do fato causador da emergência, além de avisar a população local para o ajuste de seus comportamentos e hábitos a essa nova situação.

O Quadro 5 ilustra algumas das medidas administrativas adotadas pelas municipalidades pesquisadas:

³⁴ https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Pesquisa_sobre_o_novo_coronavirus_Covid-19.pdf

Quadro 5 – Medidas administrativas

	Santa Maria	Pelotas	Canoas	Gravataí
Auxílios	✓	✓	✓	✓
Prorrogação de prazos	✓	✓	✓	✓
Decreto de Lockdown	-	✓	-	-
Decreto de Calamidade Pública	✓	✓	✓	✓
Lei de Máscaras	✓	✓	✓	✓
Higienização pública	✓	✓	✓	✓
Hospital de campanha	-	-	✓	✓
Vacinação	✓	✓	✓	✓

Fonte: elaborado pela autora (2023).

As estratégias utilizadas para a gestão da COVID-19 foram verificadas, a partir da análise documental. Como resultado, verificou-se que todas as municipalidades: adotaram suspensão das aulas da rede de ensino pública e privada no primeiro momento; proibiram eventos com grandes aglomerações; seguiram as medidas determinadas pelo Estado; promoveram adequações no trabalho, com redução do horário ou adoção de sistema de escalas, ou revezamento dos servidores municipais e também adotaram o teletrabalho para os grupos de risco (idosos, portadores de doenças crônicas). Quanto às demais atividades, os municípios: realizaram a prorrogação de prazos administrativos e cobranças; promoveram parcerias e arrecadação de doações e de alimentos junto ao setor privado; realizaram ações de sanitização públicas; ampliaram o quantitativo de compra de equipamentos de higiene e de EPIs; ampliação de atendimento hospitalar; instituíram auxílios e incentivos econômicos para a população, à medida que a suspensão das atividades comerciais eram realizadas.

Importa ressaltar que, embora os atos administrativos possuam rigor legal e registrem-se, por meio de instrumentos públicos como decretos, portaria, leis, instruções normativas, ordens de serviço, entre outros, é conhecido que esses acontecimentos só guardarão registro na consciência do povo se forem divulgados por meios como: portais institucionais, redes sociais, imprensa local, mídia de rua, etc.

Desse modo, observa-se que, apesar de as municipalidades terem percebido as repercussões de suas decisões e terem monitorado o curso de seus atos, através dos comitês ou gabinetes de crise, os impactos das medidas administrativas adotadas ficaram restritos ao direcionamento e interesse de divulgação das assessorias de comunicação de cada Prefeitura.

Seja positivo ou negativo o resultado de uma medida estratégica de gestão da crise da COVID-19, é imprescindível permanecerem os registros de avaliação das ações, de maneira alheia ao trabalho de divulgação, para que, em alguma medida, seja possível a verificação do que seria mais adequado realizar em uma situação futura de crise. Essas funções de avaliação das decisões e de ações tomadas devem ocorrer, conforme orienta Shinyashiki (2006, p. 157), visando o aprendizado e a redução do risco de repetição.

4.2.7 Modos, usos e formatos dos recursos digitais

Outro aspecto a ser considerado diz respeito à condução dos trabalhos das assessorias de comunicação. Verifica-se, ainda, que a publicidade das ações ocorre sempre para que os dados possam demonstrar os sucessos da gestão e, dificilmente, demonstrarão, consoante ao princípio da transparência, números ou razões de falhas administrativas. Nesse sentido, parte-se da premissa de que ou se divulga o que deu certo ou então não se divulga nada.

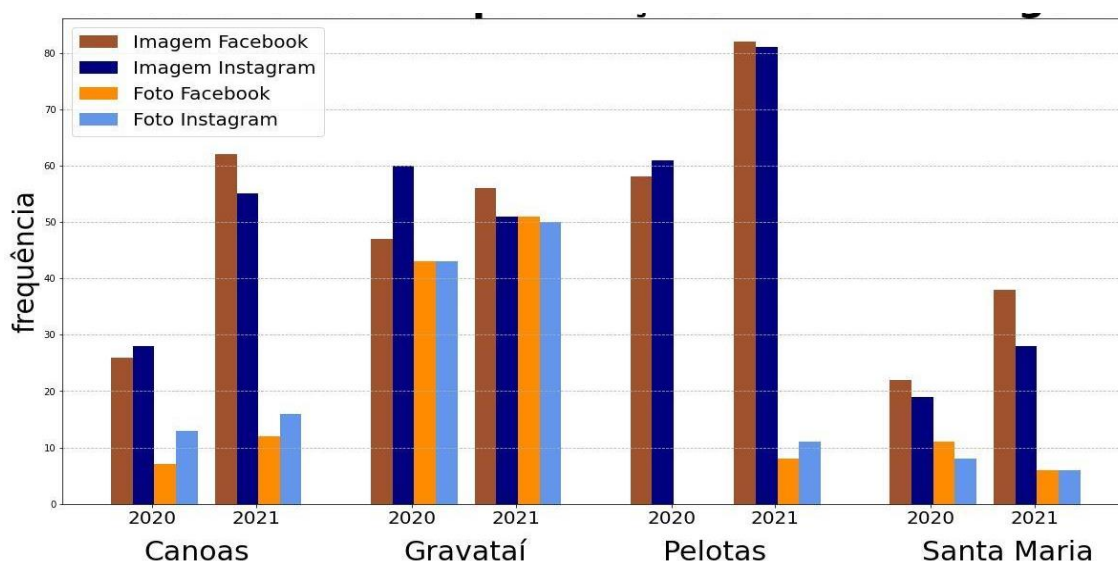
Ao observar os conteúdos publicados pelas Prefeituras, durante o pico mais alto de número de óbitos, no estado, e de ocupação de leitos de hospital, percebe-se que as municipalidades adotaram a função de replicar o mesmo conteúdo em ambas as redes sociais. Imagina-se que isso possa ter sido feito para economizar tempo e esforço.

Em relação à rede social Instagram, na prefeitura de Gravataí, por exemplo, as publicações são, em sua maioria, compartilhadas do Facebook, ou seja, a mesma publicação é automatizada para as duas redes sociais. Ainda, nas publicações do Facebook em 2020, a descrição dos textos fazem referência ao Instagram como espaço a ser acessado pelo usuário para obtenção da integralidade da informação.

Identificou-se, também, maior uso de imagens gráficas produzidas, especificamente, para a divulgação nas páginas das prefeituras. O conteúdo

postado em uma rede social era também reproduzido na outra rede, normalmente sendo o Facebook a rede principal e o Instagram a secundária. O Gráfico 5 demonstra o quantitativo de publicações que utilizavam foto e aquelas que usavam imagem. Nele é possível verificar o maior uso de criações gráficas em relação ao uso de fotos, com merecido destaque à prefeitura de Gravataí pela manutenção de ambos formatos em suas redes.

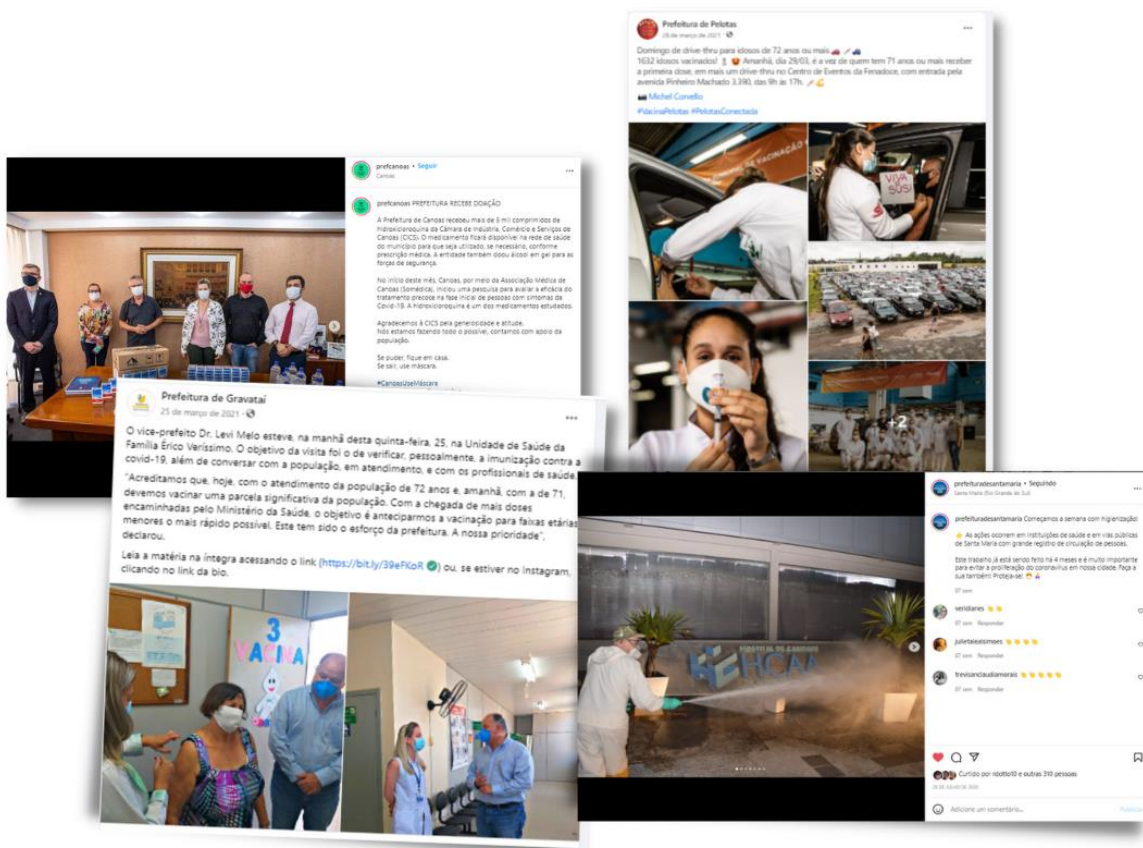
Gráfico 5 – Características das publicações - foto x imagem



Fonte: elaborado pela autora (2023).

O recurso de foto foi menos utilizado nos períodos analisados, correspondendo a 27% dos *posts*. Na maioria das vezes, foram registros das ações de vacinação realizadas e dos públicos presentes nelas ou de atividades da prefeitura (Figura 18). Contudo, a prefeitura que menos utilizou o recurso de publicação com foto foi a Prefeitura de Pelotas, considerando a média realizada.

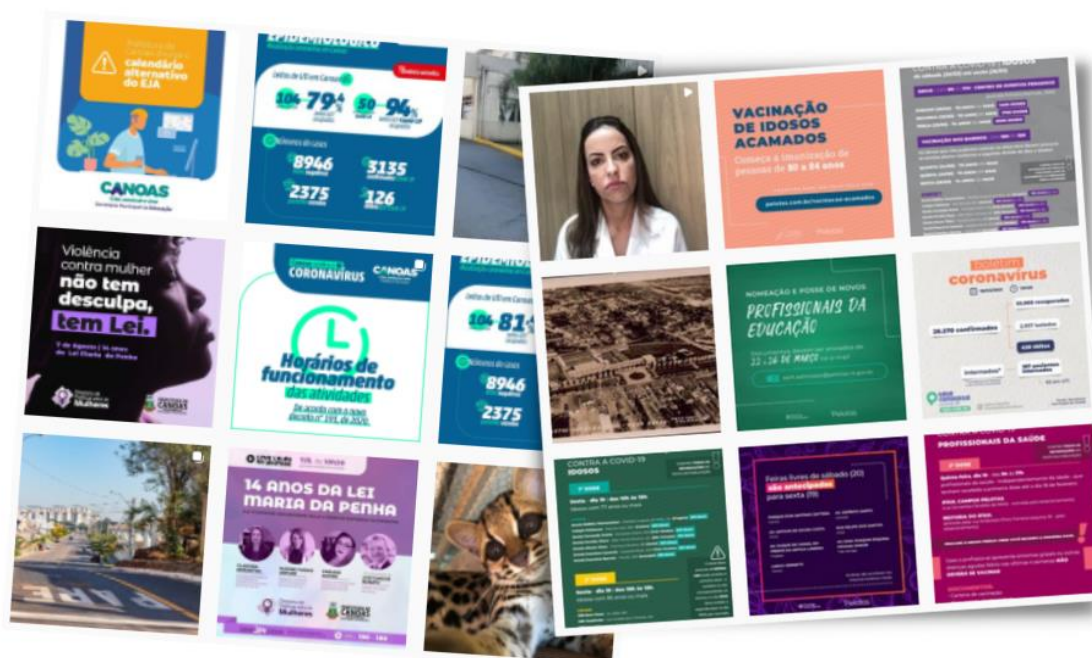
Figura 18 – Exemplos de publicações com foto das quatro prefeituras pesquisadas



Fonte: redes sociais das Prefeituras (2023).

Para algumas prefeituras é possível perceber uma unidade de cores e layout das imagens (Figura 19). Esse formato de publicação, por meio de composição gráfica, é um componente presente em 73% dos casos e possui formatos, cores e layouts variados. Percebe-se haver uma padronização gráfica motivada pelos assuntos das publicações, mas não chega a estabelecer uma identidade gráfica, como ocorre no mundo corporativo.

Figura 19 – Mosaico de publicações do Instagram de Pelotas e Canoas

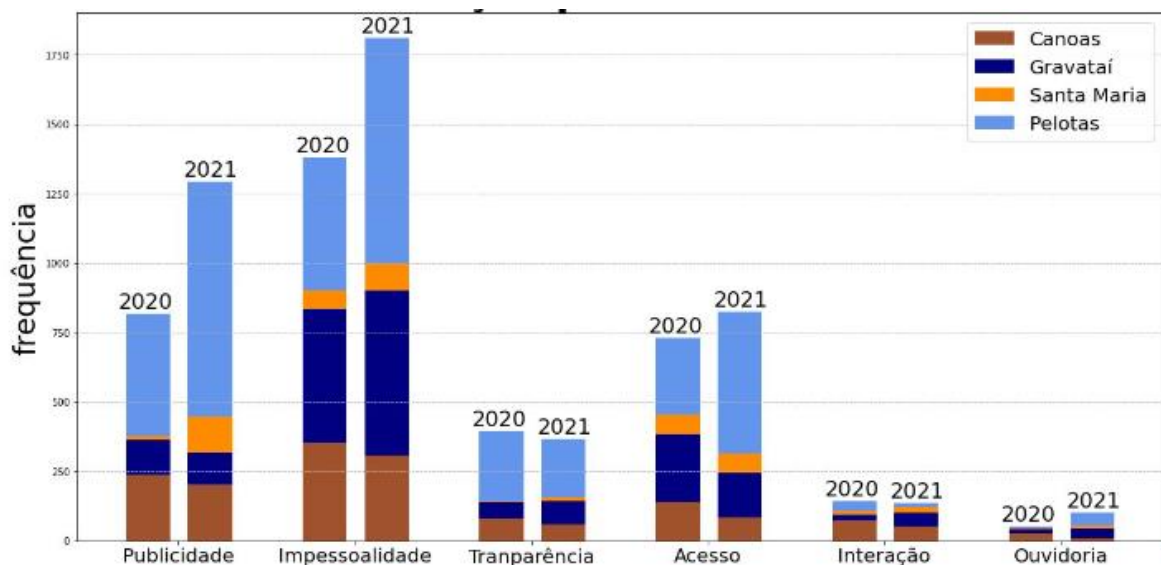


Fonte: Instagram das Prefeituras de Canoas e Pelotas (2021).

Aliada ao recurso de imagem ou foto, as publicações, em ambas redes sociais, para todas as prefeituras, possuem um texto de apoio que varia em número de caracteres e teor. No entanto, evidencia, adiciona ou esclarece aspectos e informações do assunto abordado. Observa-se que algumas publicações com audiovisual não tiveram texto de apoio adicionado, principalmente em se tratando de *lives* salvas.

No Facebook da prefeitura de Santa Maria, por exemplo, no ano de 2021, as publicações focaram, especialmente, na comunicação das ações de vacinação, uma preocupação latente do município, considerando que é uma ação efetiva no contingenciamento da transmissão do vírus. Nesse sentido, há uma concentração de *posts* de serviços, ou seja, mensagens com vistas a divulgação de informações de interesse público, que visam o acesso da população a dados que contribuem para o controle da pandemia, através da imunização comunitária. Em vista disso, a classe de palavras acionada pela Prefeitura de Santa Maria, que apresentou expressivo aumento no ano de 2021, foi aquela relacionada à categoria “publicidade”.

Gráfico 6 – Comparativo da presença das categorias de CP no Facebook em 2020 e 2021



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Considerando os índices resultantes da análise de conteúdo, verifica-se que a categoria “transparência” é acionada de maneira harmônica tanto no ano de 2020 quanto em 2021, especialmente a partir do olhar do Facebook (Gráfico 6). Essa categoria de análise reúne as publicações dos municípios relacionadas à prestação de contas, ou seja, tornar públicas informações e garantir publicidade e transparência aos atos públicos, de forma explicada e acessível, conforme registrado no projeto de lei n.º 1202/2022, que estabelece as diretrizes para a Comunicação Pública.

Os dados também apontaram para a existência de alguns espaços propícios para manifestações. O sétimo princípio de ação de Zémor (2009) afirma que a comunicação pública deve permitir a manifestação dos interessados em qualquer momento de um processo decisório. As *lives*, como ferramenta de interação, através da dinâmica pergunta-resposta e as caixas de comentários, proporcionaram a participação da população, mesmo que em uma dinâmica voluntária da população. Neste enquadramento, dois fatores são fundamentais para a compreensão do fenômeno: a divulgação e o serviço.

4.3 DIVULGAÇÃO E SERVIÇO COMO BALIZADORES NA PRODUÇÃO DE CONTEÚDO PARA A POPULAÇÃO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Um conjunto de fatores é fundamental para o sucesso no gerenciamento de

crises. Porém, constatou-se que as prefeituras pesquisadas não possuíam um planejamento de gestão de crises, dado que não passaram por episódios dessa monta nos últimos dez anos. Com o propósito de divulgar as ocorrências de casos de COVID-19, as assessorias de comunicação das prefeituras passaram de produtores de informação (enquanto fonte da imprensa tradicional) para difusores da informação e canal de comunicação direto com o cidadão (SILVA, 2009).

A produção de conteúdo nos municípios, sendo aproximadamente 1.200 publicações em redes sociais e 913 matérias publicadas nos sites institucionais, em um período de 40 dias, demonstram a força de produção da comunicação dessas instituições durante a pandemia. No entanto, as ações das prefeituras não necessariamente geraram produtos comunicacionais dirigidos ao debate público, conforme aponta Weber (2017), contudo, preencheram uma lacuna importante de informação deixada pelo Governo Federal a respeito de ciência e serviços públicos, que alimentaram o debate entre Estado, sociedade civil e mídia.

Naquele momento, os conteúdos voltados para exibição de uma ação ou execução de serviço/obras, ou divulgação de números a respeito da pandemia e da vacinação predominantes (Quadro 6), se mostravam por si só um serviço necessário à população. O volume de informações pode ser observado a partir da análise dos gráficos de características das publicações nas redes sociais.

Quadro 6 – Conteúdo das publicações

	Serviço	Divulgação
Santa Maria	39%	61%
Pelotas	34%	66%
Canoas	27%	73%
Gravataí	20%	80%

Fonte: elaborado pela autora (2023).

O município de Santa Maria, no comparativo aos demais pesquisados, apresentou maior percentual de predominância de publicações relacionadas aos

serviços públicos (Figura 20). Cerca de 39% das publicações veiculadas nas redes sociais, durante 2020 e 2021, relacionam-se a informar a população sobre o funcionamento de serviços e fornecimento de informações de utilidade pública, como alteração de fluxo de ruas, mudança de horários de atendimento em determinados setores, alteração de legislação, vigência de novas normas na cidade, canais para denúncias etc.

Figura 20 – Exemplo de publicações de serviço da Prefeitura de Santa Maria



Fonte: Facebook Prefeitura de Santa Maria (2020-2021).

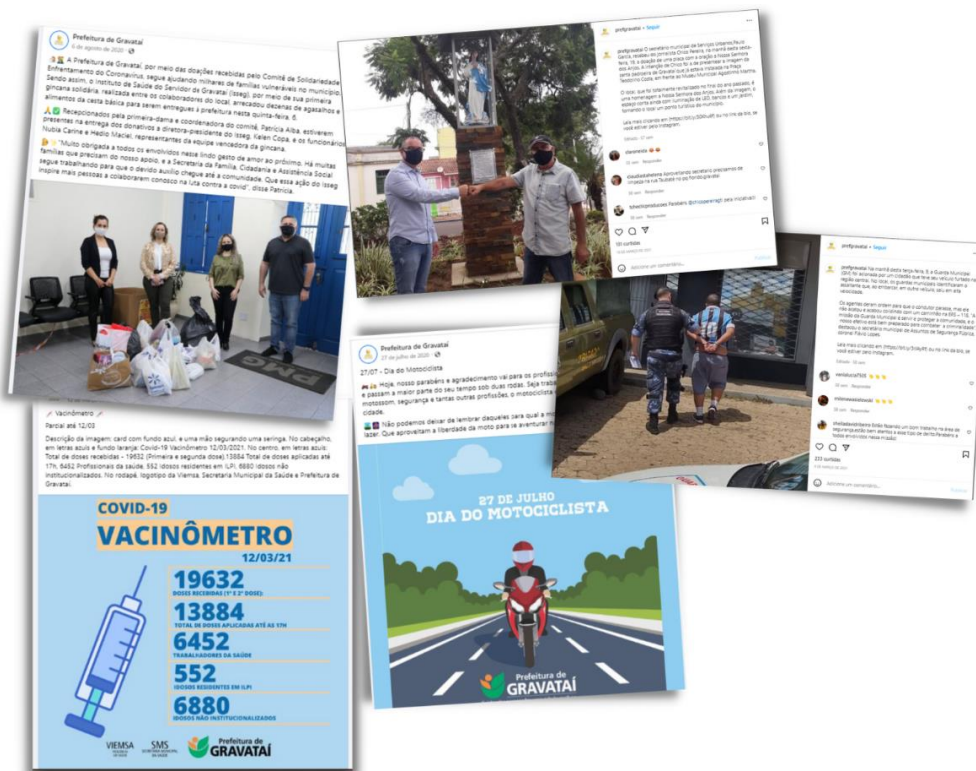
Segundo a CNM (2021), toda matéria de serviço é de interesse público. Por isso cabe à assessoria de comunicação encontrar os melhores meios de construir o local adequado para a troca de informação, o diálogo e a participação. Componentes esses da tríade da Comunicação Pública.

Os Gráficos 1 e 2, a partir da análise de conteúdos das publicações, revelam que o segunda categoria preponderante, no fazer comunicativo das prefeituras, é a “publicidade”, seguida da categoria de “acesso”, o que demonstra que as Prefeituras

buscaram estratégias comunicativas com linguagem simples. Além disso, é fundamental que a comunicação esteja presente em diversos meios, incluindo as redes sociais, os veículos de comunicação tradicionais, os eventos públicos e outros meios que possam garantir uma ampla disseminação da informação.

A comunicação também tem a missão de informar a respeito do trabalho da instituição e de suas secretarias. A Prefeitura de Gravataí destaca-se com o maior potencial, no comparativo entre as prefeituras, em relação à veiculação de conteúdos de divulgação, quais sejam: ações de governo, números de testes, de vacinados, de entregas e de arrecadações, conquistas municipais, dados sobre a pandemia, campanhas de calendarização e ações culturais na cidade. Assim, 80% dos conteúdos publicados possuem características de divulgação de ações, conforme recorte das publicações da Figura 21.

Figura 21 – Exemplo de publicações de divulgação da Prefeitura de Gravataí

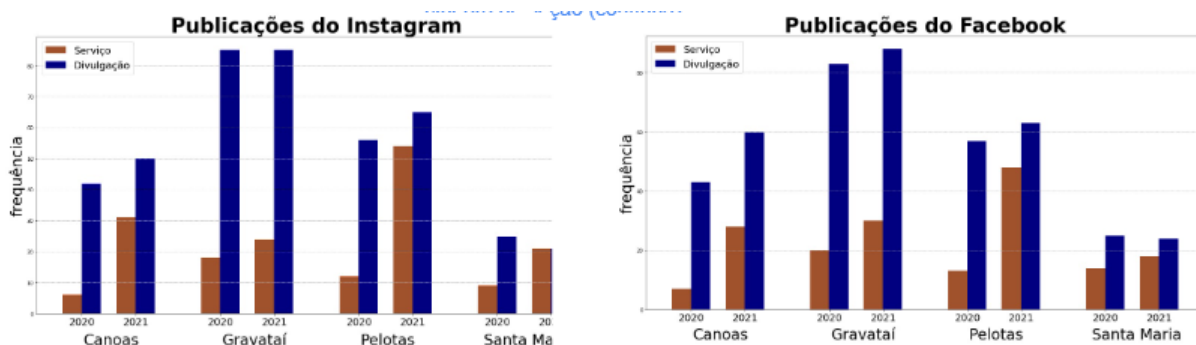


Fonte: Facebook Prefeitura de Gravataí (2020 e 2021).

De acordo com os gráficos das redes sociais (Gráfico 7), é possível perceber que, em ambas as plataformas, a veiculação de ações promotoras dos atos

governamentais ganharam maior espaço em detrimento da vinculação de informações de interesse coletivo na dinâmica de comunicação das prefeituras. Isso aconteceu, especialmente, no ano de 2020, quando se buscava demonstrar as realizações de cada governo, visando as eleições de novembro do mesmo ano.

Gráfico 7 – Teor do conteúdo das publicações nas redes sociais



Fonte: elaborado pela autora (2023).

Ao observar a ação comunicativa dos municípios, nota-se que conteúdos, com potencial de divulgar dados quantitativos ou conteúdos que demonstram a execução de serviços municipais, são acionados rotineiramente. Esses vinculam-se fortemente ao princípio da transparência e da publicidade, que guia a atuação dos profissionais na Administração Pública.

Hermes e Mainela (2014) chamam a atenção para a dimensão interconectada das crises, sugerindo que tal enfrentamento, em muitos casos, demanda a articulação de redes de organizações políticas, empresariais, governamentais, sem fins lucrativos e humanitárias. A crise da COVID-19 demonstrou os níveis de preparação do setor público brasileiro em fornecer uma resposta à população. Dessa forma, a comunicação pública provoca que o Estado, de forma impessoal, manifeste as suas decisões e dissemine informações de interesse público.

Por isso, a forma como o conteúdo é publicado pode ter impactos significativos nos processos de formação da opinião pública, especialmente quando se trata dos desafios enfrentados pelas prefeituras na comunicação pública dos municípios. A lógica algorítmica das redes sociais determina o que é exibido aos usuários, sendo que se algo aparece é considerado existente e, se não aparece, é praticamente

invisível.

As prefeituras precisaram competir com amigos, anúncios, grupos, outras organizações e personalidades nativas das redes sociais, já que todas essas entidades são parte integrante da esfera pública contemporânea e migraram para as plataformas on-line. Embora exista a perspectiva de democratização do acesso e do diálogo, as dificuldades inerentes à lógica comunicacional privada também foram um obstáculo a ser superado pelas Prefeituras. Outrossim, mesmo que exista a produção de informações de interesse público, a lógica de distribuição é limitante e, de certa forma, fica com o cidadão a responsabilidade e interesse em buscar os canais oficiais para a obtenção das informações que deseja. Na seara da Administração Pública, esses canais devem, obrigatoriamente, existir, bem como estarem disponíveis e acessíveis.

No entanto, o cidadão pode ser percebido como alguém que não associa os governos com sua vida e, conseqüentemente, se mostra um tanto desconfiado e até mesmo irônico em relação à política e à habilidade dos líderes em alcançar o bem-estar coletivo. É importante destacar que essa apatia e falta de conhecimento político não se trata apenas de um desinteresse do indivíduo em se envolver nas questões públicas. Na realidade, muitas vezes, isso ocorre em virtude da combinação de falta de informação, ausência de oportunidades para participação e desconfiança na gestão pública (DUARTE, 2011, p. 124-125).

Uma importante ação da Administração Pública para o contingenciamento da pandemia do Coronavírus foi a disponibilização de vacinas contra o vírus. Os esforços públicos (em uma análise geral) proporcionaram a chegada da vacina da COVID-19 no Brasil em 17 de janeiro de 2021, quando a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) autorizou o uso emergencial das vacinas Coronavac.

Ao realizar o levantamento sobre as informações divulgadas a esse respeito, verifica-se que, em 2021, as ações de vacinação passaram a liderar o trabalho de comunicação das Prefeituras Municipais, visto que se apresentavam como a melhor alternativa para a gestão da crise. Não houve registro de publicações relacionadas à vacinação no ano de 2020. A divulgação do calendário de vacinação e a mobilização da população para esta imunização concentrou-se mais fortemente na Prefeitura de Santa Maria, com 13 publicações veiculadas no Facebook e 11 no Instagram.

Na prática, a partir de um balanço da vacinação³⁵ publicado pelo portal de notícias Gaúcha da Zero Hora, o município de Santa Maria apresentava, em novembro de 2021, cerca de 81,3% da população adulta vacinada. Em relação às demais cidades objeto dessa pesquisa, o sucesso de vacinação de Santa Maria se atrela aos esforços da Prefeitura em comunicar, especialmente, as ações de vacinação na cidade. A Prefeitura de Gravataí apresentou o menor percentual de vacinados à época (67,4% da população adulta), apontando que menos informação reflete na adesão dos munícipes às ações estratégicas criadas pelas Administrações. A prefeitura de Gravataí apresentou a menor produção de conteúdo a respeito das ações de vacinação, com 14 publicações no total (site, Facebook e Instagram).

Como característica geral, as postagens das Prefeituras apresentam uma imagem gráfica produzida e um texto de apoio indicando local, data, horário e público para vacinação (Figura 22). Na cidade de Santa Maria, foi veiculado adicionalmente, no Facebook, um *post* em vídeo a respeito da vacinação. Como o plano nacional de imunização – PIN deveria ser seguido por todas as unidades administrativas da federação, observamos que as prefeituras realizaram ações similares e com certa regularidade, destacando o tipo de dose, data e público destinado.

³⁵ <https://gauchazh.clicrbs.com.br/saude/noticia/2021/11/quase-metade-dos-municipios-do-rs-tem-90-de-adultos-vacinados-e-pode-flexibilizar-passaporte-vacinal-veja-a-lista-ckw58qz1s008r016fvg8x3qfk.html> Acesso em: 20 de janeiro de 2023.

Figura 22 – Recorte das publicações de vacinação em cada Prefeitura



Fonte: Facebook das prefeituras (2021).

No site institucional, as prefeituras veicularam matérias a respeito da vacinação. A Prefeitura de Pelotas apresentou o maior quantitativo de matérias (16 matérias) informando sobre a realização de ações de imunização contra o coronavírus. O município de Gravataí a menor veiculação de matérias sobre o assunto, tendo sido encontrados apenas cinco títulos relacionados ao calendário de vacinação no site.

De modo geral, a categoria “publicidade”, em 2021 no site dos municípios (apêndice AK), foi acionada por famílias de palavras, como “casos/caso”, “vacinação”, “vacina”, “leitos”, “ocupados”, “hospital/hospitais”, “dose/doses”, “mortes”. Tal categoria apresentou maior índice de presença na prefeitura de Pelotas, seguido de Santa Maria, Canoas e, por fim, de Gravataí, com o menor índice da categoria “publicidade” associado às matérias do site no ano de 2021.

Conforme Duarte (2007), a comunicação pública tem a atribuição de trazer ao conhecimento da população direitos que lhe dizem respeito e informações que não buscariam por desconhecimento. Assim, é uma obrigação dos órgãos públicos

produzirem conteúdos, visando instruir a população quanto aos seus direitos de acesso ao Sistema Único de Saúde, serviços de segurança e programas de assistência, entre outros serviços disponibilizados pela Administração Pública. E é nesta seara que se evidencia a complexidade da comunicação. Para a Confederação Nacional de Municípios (2021), comunicar significa dar conhecimento, transmitir uma informação, fazer saber. Na administração pública, a comunicação é o que garante o exercício da democracia e o fortalecimento dos laços com os diferentes públicos.

Assim, apontando os diferenciais promovidos pelos municípios analisados, a prefeitura de Canoas retomou a produção do Jornal da Prefeitura, produto comunicacional divulgado nas redes da prefeitura durante o ano de 2021, visando ampliar o acesso à informação para a população. A última edição do jornal foi em 2016 e a retomada da circulação aconteceu em fevereiro de 2021 (Figura 23).

Figura 23 – Captura de tela das publicações do Jornal da Prefeitura de Canoas



Fonte: site da Prefeitura (2021).

O jornal representa uma mídia tradicional e destina-se à população de massa. Nesse sentido, a Prefeitura encontra, na confecção do jornal e em sua divulgação, o

suporte necessário para ampliar a circulação de informações de utilidade para a população. Repisa-se sobre o fato de as ferramentas de comunicação contribuírem para garantir o cumprimento de uma série de direitos do cidadão e assegurar as “finalidades informativas, educativas, culturais e de utilidade pública, previstas da Constituição Federal, respeitando os direitos da pessoa, contribuindo para o pleno exercício da cidadania”, além de possibilitar “acesso universal à informação, por meios plurais, linguagem simples e inclusiva, que possibilite a compreensão pelos diferentes estratos da sociedade”, conforme apregoa o Projeto de Lei n.º 1202/2022 sobre Comunicação Pública.

No contexto da pandemia, e anteriormente na epidemia do sarampo e H1N1, é que se viu a comunicação científica servindo como importante alicerce à comunicação pública. Ela foi usada, em especial, para o desmonte de alegações equivocadas e reproduzidas por organizações e por pessoas. As *Fake news*, em português “notícias falsas”, são informações enganosas ou falsas divulgadas por um grupo de pessoas como se fosse verdadeira e são, geralmente, criadas para desinformar, manipular ou enganar o público, muitas vezes visando influenciar a opinião pública.

Durante os 20 dias observados em cada município, as Prefeituras de Pelotas e de Santa Maria sofreram com um episódio de *fake news*. Por isso, ensejou-se a veiculação de uma publicação (Figura 24) para esclarecer os fatos, bem como desmentir os boatos e informações descontextualizadas que estavam sendo disseminadas nas redes sociais, e-mails, mensagens de texto, entre outros.

Figura 24 – Recorte de postagens sobre *fake news* em Pelotas e Santa Maria



Fonte: Facebook Prefeitura de Pelotas e Prefeitura de Santa Maria (2021).

A circulação dessas notícias falsas podem ter consequências graves, especialmente em momentos de crise. Elas provocam danos à reputação da instituição, incitam o ódio e a violência e influenciam negativamente a tomada de decisões políticas e sociais. Em ambos os casos, a veiculação das *fake news* afetava a prestação de serviços públicos, no primeiro exemplo, relacionado à vacinação, que

é uma importante medida adotada pelo poder público para a gestão da crise da COVID-19, e, no segundo exemplo, da Prefeitura de Santa Maria, afetava o funcionamento de um equipamento público responsável por assegurar a Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Município, fundamental na pandemia.

Diante deste cenário, e com o propósito de compilar os principais dados extraídos desta pesquisa acerca da comunicação, apresenta-se um infográfico ([consulte aqui](#)) como produto final deste estudo dissertativo. A proposta apresenta dados relacionados ao princípio da transparência da CP e da publicidade, que foram, em grande monta, o que mais se destacou na prática comunicativa das prefeituras. Também apresenta tabelas a respeito da gestão administrativa da COVID-19 e as características gerais de cada município.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo apresentar uma descrição sobre a atuação das Prefeituras de quatro municípios, do estado do Rio Grande do Sul, no contexto da pandemia do Coronavírus. Buscou-se aprofundar a compreensão em relação ao “fazer” das assessorias de comunicação no contexto de uma crise global. Além disso, considerou-se a estrutura dos municípios e das operações de produção da comunicação na Administração Pública.

A pandemia exigiu do aparato público estatal respostas diante dos “eventos inesperados” e alavancou a comunicação das assessorias de comunicação das Prefeituras à outra dimensão. Desse modo, este trabalho investigou se os princípios preconizados pela comunicação pública foram preservados pelo Estado durante o advento da COVID-19. A compreensão desse problema, direcionou o estudo para as estratégias comunicacionais adotadas no gerenciamento de crise.

Apresentados os dados e discutidos os resultados, verificou-se que os objetivos propostos foram atingidos, uma vez que foi realizada a análise das ações de comunicação pública acionadas nos municípios do Rio Grande do Sul com população entre 200 e 400 mil habitantes. Elaboraram-se gráficos e quadros que possibilitaram o comparativo entre as ações de comunicação desenvolvidas em mídias sociais digitais oficiais. Através da descrição dos resultados, foi possível a identificação dos princípios de comunicação pública e as abordagens de gestão de crise adotadas pelas quatro prefeituras contempladas na pesquisa. Por fim, um infográfico que compila os resultados da pesquisa integrou este trabalho evidenciando os resultados alcançados.

A partir dos dados obtidos ao longo do percurso, destaca-se que todos os princípios de comunicação pública estão, em algum grau, presentes e sendo comunicados pelas prefeituras municipais pesquisadas. Foram observadas diferenças e semelhanças entre a comunicação efetuada pelas Prefeituras e os padrões teóricos estabelecidos. A análise dos dados apontou para alguns pontos de conversão entre a prática e a teoria da Comunicação Pública (CP) nas prefeituras pesquisadas. Mesmo que os atos de regulamentação das atividades de comunicação, em cada unidade pesquisada, disponham sobre o estabelecimento de integração e educação cidadã, a maioria dos trabalhos e ações executados remontam à ideia de assessoria de comunicação de governo,

reforçando os traços de origem histórica que a comunicação pública carrega até hoje.

Embora as Prefeituras mantenham certo grau de cada um dos princípios da Comunicação Pública, utilizados nesta pesquisa — ouvidoria, publicidade, interação, transparência, impessoalidade e acesso —, incorporados em suas atuações, notou-se que elas não criaram espaços específicos ou estratégias para consultar a população sobre as decisões relacionadas à gestão da crise da COVID-19. Contudo, alguns mecanismos das redes foram espontaneamente transformados em espaços para escuta, interação e participação (como comentários e *lives*). Entretanto, por não contemplar o escopo de análise desta pesquisa, as interações e espaços utilizados pelo cidadão não podem ser avaliados no que diz respeito a classificar o cidadão como receptor e emissor ativo no processo de comunicação.

Em decorrência da análise de conteúdo realizado, é discrepante a diferença entre os princípios de CP acionados (publicidade, impessoalidade, acesso e transparência) e os muito pouco acionados (ouvidoria e interação). Ao direcionar a atenção do contexto geral da comunicação para o âmbito da prática comunicacional dessas prefeituras, foi possível perceber que a perspectiva comunicacional predominante se limitou à transmissão de informações, se baseou, essencialmente, em uma visão utilitarista e instrumental da comunicação.

A conclusão obtida foi que se confunde a CP com comunicação organizacional/governamental, mesmo que elementos da comunicação pública sejam acionados. Em verdade, a Comunicação Pública, na prática, se estrutura na tríade informação, diálogo e participação. Diante disso, em consonância com o objetivo da pesquisa, foi identificado que a comunicação adotada pela grande maioria das Prefeituras, por intermédio dos portais governamentais na internet e das redes sociais, consiste em práticas de informação não tão favoráveis ao diálogo efetivo, tampouco de práticas de participação ativa.

A internet, apesar de ser um meio de comunicação que agrega grande volume de informações e permite interação com o usuário, tem reduzida potencialidade em sua comunicação entre o poder público e os cidadãos. Isso ocorre devido ao fato de a comunicação ainda seguir o modelo unidirecional, com predominância da alocação, visto que a maior parte das publicações realizadas pelas Prefeituras visam divulgar atos de governo e disseminar informações.

É possível dizer também que, com o surgimento das redes sociais na internet, as instituições públicas têm acompanhando a tendência e optado por desenvolver sua comunicação no ambiente digital. No entanto, a utilização desses canais não indica que a instituição esteja disposta à participação e à interatividade.

As prefeituras pesquisadas não criaram canais de interação e de ouvidoria evidentes em suas ações de comunicação, mas se apropriaram da utilização espontânea que os usuários possuem nas redes. O acesso, como princípio preconizado pela Comunicação Pública, acontece parcialmente, uma vez que não há características de acessibilidade em predominância nas publicações. Apenas a prefeitura de Gravataí utilizou um recurso de acessibilidade para pessoas com deficiência visual e em algumas de suas publicações, tanto no ano de 2020 quanto em 2021. A prefeitura de Canoas, por outro lado, confeccionou e iniciou a veiculação de um jornal da Prefeitura, objetivando ampliar o acesso às informações por meio de uma mídia tradicional

As categorias, predominantemente utilizadas pelas Prefeituras, que compõem este estudo, estão diretamente atreladas aos princípios da Constituição Federal e que, por sua vez, orientam a atuação tanto da Comunicação Pública quanto dos servidores públicos: impessoalidade, publicidade e transparência. Esta se justifica em função de uma norma governamental, a legislação. Em compensação, a concentração de categorias associadas a instrumentos de informação, conforme classificação de Jorge Duarte (2007), leva ao enfraquecimento do que deveria ser o equilíbrio na área da Comunicação Pública, mas consegue garantir o mínimo para a população. Portanto, aduz que, para haver maior eficiência em termos de gestão de crise e sucesso no engajamento com a população, a CP requer o equilíbrio entre os instrumentos de diálogo e de informação, visto que é necessário vencer a premissa ultrapassada de que comunicação é só informação.

Observou-se que, no ano de 2023, houve um silenciamento em relação à pandemia nas prefeituras municipais, em que pese a OPAS³⁶ e OMS reforçarem a continuidade da pandemia. Destaca-se, especialmente, que no mundo o vírus não foi erradicado, mas percebe-se um apagamento das notícias na grande mídia acerca dessa temática, talvez relacionada à última fase da gestão de crise, que é

³⁶ Observar as postagens da Organização Pan americana de saúde, no seu Instagram dias 04 e 06 de março de 2023, disponíveis no Anexo A.

justamente a ação de minimizar sua presença e fazê-la entrar para o esquecimento.

Contudo, importa salientar que, neste trabalho, abordamos o contexto brasileiro, especificamente de algumas cidades do estado do Rio Grande Sul em um recorte específico de tempo. Como não fez parte desta pesquisa a análise das comunicações recentes das Prefeituras, não foi possível afirmar se este silenciamento ocorre ao nível municipal e aplica-se a todos os meios de comunicação das instituições públicas pesquisadas.

Para a OMS, a pandemia ainda não terminou, pois alguns países tiveram um aumento de casos recentemente. No entanto, existe diferença em dizer "a pandemia acabou" e "a covid-19 acabou". Aqui no Brasil, o decreto que instituiu a situação de calamidade e reconheceu o estado de pandemia para transmissão do coronavírus já foi extinto, mas assim como ocorre com o H1N1 e outros vírus, eles não terminam. Portanto, é natural que Prefeituras sigam realizando recomendações, até porque o país inteiro ainda registra casos e ainda trabalha na campanha nacional de vacinação.

Como estratégias adotadas nas redes sociais, as quatro prefeituras realizaram publicações frequentes ou diárias com a pauta da COVID-19, seja através da atualização dos casos de COVID-19, seja através da publicação dos boletins em alguma destas suas redes ou site, ou sobre a dinâmica de distanciamento controlado. Considerando que a ação da Comunicação para cada instituição é de certo modo autônoma, as assessorias decidem o que publicar e como publicar. Apesar disso, as prefeituras adotaram medidas administrativas muito semelhantes para gerenciamento da crise da COVID-19, prevalecendo a publicação de decretos de calamidade pública, suspensão e prorrogação de prazos administrativos, alteração no regime de trabalho e no funcionamento das atividades comerciais, conforme orientações do estado. Notou-se o alinhamento com as recomendações do Ministério da Saúde e do governo estadual.

Ainda que houvesse modelos a serem seguidos, a falta de políticas de comunicação pública, amplamente legitimadas, originaram cenários distintos em termos de volume e linguagem dos conteúdos publicados por cada uma das prefeituras pesquisadas. Cabe ressaltar também que o cenário político, incluindo acordos, trocas de mandatos, mudanças partidárias, entre outros fatores, também pode ter influenciado na condução da crise, principalmente na tomada de decisões em períodos próximos às campanhas eleitorais em diversos municípios.

A popularização das redes sociais também ampliou a circulação de narrativas, as quais, em momentos de crise, se proliferaram de maneira desordenada, disseminando informações, opiniões e conteúdos nem sempre idôneos. Nesse sentido, houve a atuação das prefeituras de Santa Maria e Pelotas no combate à *fake news*, buscando repercutir discursos coerentes e verdadeiros com o propósito de favorecer uma boa governança, especialmente naquele contexto.

Foi possível observar que os municípios pesquisados adotaram linguagem clara, objetiva e de fácil compreensão na veiculação das publicações, evitando o uso de jargões e termos técnicos que dificultam a compreensão das informações pelo público leigo. E, de modo geral, percebeu-se que a ação das Prefeituras foi pouco permeada por interesses privados e guiou-se pelo princípio da impessoalidade e da publicidade, delineando suas comunicações.

Esta pesquisa também apresenta limitações, uma vez que a Análise de Conteúdo (técnica de análise utilizada), a partir dos indicativos de CP, não proporciona olhar a integralidade das postagens, como as interações on-line etc, impedindo generalizações. Do mesmo modo, sem consulta direta, por meio de entrevista com os produtores, não foi possível confirmar se houve uma estratégia de gestão de crise que integrasse a convergência midiática e de conteúdos, conectando os ambientes on-line e off-line.

Frisa-se que as análises realizadas são referentes a um recorte de períodos da trajetória da gestão da crise da COVID-19. Logo, não podem ser total balizadora dos níveis de CP ou de Gestão de Crise, pois, em alguns casos, as prefeituras realizaram ações e medidas alinhadas com os pressupostos da literatura de crise on-line e off-line, mas que por não abrangerem o período pesquisado, não foram considerados. Isso sinaliza que, em certa medida, há um hiato relevante de ser estudado entre a temporalidade das ações de comunicação e do momento de ação em crise.

É fato que a matemática da COVID-19 ampliou um sem-número de possibilidades de pesquisas. Portanto, um novo estudo pode instigar novas investigações que contemplem o contexto sociopolítico na estrutura dos planos de gestão de crise, pois a crise da COVID-19 também se deu em meio a uma crise política brasileira com manutenção de discursos anti-ciência. Em outro viés de pesquisa, a comunicação pública pode ser explorada sob a ótica de quem recebe

a comunicação oriunda da entidade pública. Os tópicos desta pesquisa não buscam indicar caminhos a serem analisados por futuras investigações, mas sim apresentar detalhes observados que vão além dos objetivos deste estudo, que merecem ser registrados.

Além da síntese desta pesquisa estar demonstrada em um infográfico³⁷, como desdobramento desta dissertação, será confeccionado um Guia de Comunicação Pública para as prefeituras municipais. Esse será embasado na temática comunicação e saúde e está previsto para publicação no final deste ano.

³⁷ A fim de manter a qualidade do material, o infográfico está disponível através do link: <https://drive.google.com/drive/folders/15D2gjuigaKjVwoJcTQWDHNAq1Ydf7WjV?usp=sharing>

REFERÊNCIAS

- ARGENTI, P. A. **Comunicação empresarial: a construção da identidade, imagem e reputação**. São Paulo: Elsevier Editora Ltda, 2014.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA (ABC Pública). **Consulta pública sobre proposta de lei geral da comunicação pública**. [S. l.], 24 out. 2021. Disponível em: <https://abcpública.org.br/consulta-publica-sobre-proposta-de-lei-geral-da-comunicacao-o-publica/>. Acesso em: 24 jan. 2022.
- BALDISSERA, R.; SARTOR, B.; ROSSATO, J. Comunicação e interesse público: a triangulação “iniciativa privada–poder público–comunidade”. **Revista Alceu**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 32, p. 212, 2016.
- BARBOSA, S. M. P. Práticas de comunicação em instituições públicas de ensino superior: as estratégias da UFPE para mídias sociais em tempos de crise. 2020. 120 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Indústrias Criativas) – Universidade Católica de Pernambuco, 2020.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BOYD, H. W.; WESTFALL, R. **Pesquisa mercadológica: textos e casos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1987.
- BRANDALISE CRUZETTA, P. **Gestão de crise na era digital: caso Santander Cultural e a exposição Queermuseu**. 2018, 75 f. Trabalho de conclusão de curso (Curso de Comunicação Social – Relações Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/181708/001074296.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 jan. 2022
- BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. *In*: DUARTE, J. (org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 1-33.
- BRANDÃO, E. P. Usos e significados do conceito comunicação pública. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 29, 2006, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Intercom, v. 6, p. 1-14. ISBN: 85-88537-13-3. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/38942022201012711408495905478367291786.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Covid-19: Perguntas Frequentes sobre as Medidas de Apoio ao Setor**. Brasília: ME, [2020?]. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/covid-19>. Acesso em: 24 jan. 2022.
- _____. Ministério da Economia. **Medidas econômicas voltadas para a redução dos impactos da Covid-19 (Coronavírus) — linha do tempo**. Brasília: ME, 2020a. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/covid-19/timeline?b_start:int=180. Acesso em: 24 jan.

2022.

_____. Ministério da Saúde. **Plano de contingência nacional para infecção humana pelo novo coronavírus COVID-19**. Brasília: Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública, COE-COVID-19, 2020b. *E-book*. Disponível em: <http://biblioteca.cofen.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/Livreto-Plano-de-Contingen%20cia-5-Corona2020-210x297-16mar.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020**. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Brasília: Diário Oficial da União, 2020c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 21 jan. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 672**. Distrito Federal: STF, 2020d. Disponível em: stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.979/2020**. Dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,objetivam%20a%20prote%C3%A7%C3%A3o%20da%20coletividade. Acesso em: 21 jan. 2022.

_____. **Decreto GDF nº 40.520/2020**. Dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=40526&txtAno=2020&txtTipo=6&txtParte=>. Acesso em: 21 set. 2020.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS nº 188/2020**. Declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV). Brasília: Ministério da Saúde. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2020/prt0188_04_02_2020.html. Acesso em: 21 jan. 2022.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS nº 356/2020**. Que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). Brasília: Ministério da Saúde. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-356-de-11-de-marco-de-2020-247538346>. Acesso em: 21 jan. 2022.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria nº 356, de 11 de março de 2020**. Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do

coronavírus (COVID-19). Brasília: Ministério da Saúde. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20356-20-MS.htm. Acesso em: 24 jan. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Sugestão nº 19/2021**. Estabelece conceito e diretrizes da Comunicação Pública, dispõe sobre a organização dos serviços de comunicação pública nos poderes das esferas federal, estadual, distrital e municipal, nos órgãos autônomos, empresas públicas e entidades conveniadas. Brasília: CDs, 2021a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01wjz1osaozt3qdx98agc4zl9q650620.node0?codteor=2118398&filename=SUG+19/2021+CLP. Texto original. Acesso em: 10 dez. de 2021.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS). **Cobertura da Atenção Básica**. 2021b. Disponível em: <https://egestorab.saude.gov.br/paginas/acesoPublico/relatorios/relHistoricoCoberturaAB.xhtml>. Acesso em: 23 jul. 2022.

_____. Ministério da Saúde. **Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus COVID-19 Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública | COE COVID-19**. Ministério da Saúde, Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública. Brasília: Ministério da Saúde, 2021 Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/publicacoes-tecnicas/guias-e-planos/livreto-plano-de-contingencia-espin-coe-26-novembro-2020#:~:text=Em%20%20de%20fevereiro%20de,17%20de%20novembro%20de%202021>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Congresso Nacional. **Projeto de lei nº , de 2022**. Estabelece conceito e diretrizes da Comunicação Pública, dispõe sobre a organização dos Serviços de Comunicação Pública nos poderes das esferas federal, estadual, distrital e municipal, nos órgãos autônomos, empresas públicas e entidades conveniadas, e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2167919&filename=PL+1202/2022. Acesso em: 24 jul. 2022.

BUCCI, E. **O estado de narciso**: a comunicação pública a serviço da vaidade particular. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

BUCCI, E. Caso Radiobrás: o compromisso com a verdade no jornalismo de uma empresa pública. *In*: DUARTE, J. (org.). **Comunicação pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007. p. 192-200.

CENSON, D.; BARCELOS, M. O papel do estado na gestão da crise ocasionada pela covid-19: visões distintas sobre federalismo e as relações entre união e municípios. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, SP, v. 16, n. 4, p. 49-63, dez. 2020. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5977>. Acesso em: 9 dez. 2021.

CHENG, Y. et al. Coproducing responses to COVID-19 with community-based

organizations: lessons from Zhejiang Province, China. **PAR - Public Administration Review**, Flórida, v. 80, n. 5, [n. p.], set./out. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/global-literature-on-novel-coronavirus-2019-ncov/resource/pt/covidwho-378069>. Acesso em: 07 fev. 2022.

CLARKE, L. **Mission improbable**: Using fantasy documents to tame disasters. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1999. Disponível em: <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/M/bo3645893.html>. Acesso em: 29 ago. 2021.

COELHO, F. de S. et al. A casa de máquinas da administração pública no enfrentamento à COVID-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 839-859, jul-ago 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/NFhFrdZSf8qcNL6RmSjPRVD/?lang=pt>. Acesso em: 10 maio 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Comunicado 001/2020 Plano de prevenção e monitoramento do novo coronavírus**. Brasília: CNM, 2020. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Comunicado_01-2020_Plano_de_prevencao_e_monitoramento_do_novo_coronavirus.pdf. Acesso em: 10 maio 2021.

_____. **Pesquisa sobre o novo coronavírus (Covid-19)**. Brasília: CNM, 2020. Disponível em https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Pesquisa_sobre_o_novo_coronavirus_Covid-19.pdf. Acesso em: 10 maio 2021.

_____. **Dados gerais de Canoas**. Brasília: CNM, 2020/2021. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/municipios/registros/100143/100143074>. Acesso em: 05 jan. 2022.

_____. Nota Técnica nº 04/2021. Brasília: CNM, 2021. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_n.04.2021_Comunicacao-Multidisciplinar_Plano-para-vacinacao-contracovid-19.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

COOMBS, W. T.; HOLLADAY, S. J. (ed.). **The handbook of crisis communication**. 1. ed. United Kingdom: Blackwell Publishing Ltd, 2010.

CORREIA, V. A dicotomia público-privado. **Poliética**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 7-44, 2015. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/PoliEtica/article/download/19492/18105>. Acesso em: 05 jan. 2022.

COX, D. The coronavirus that caused the pandemic has largely vanished from public discourse – but it's still causing deaths. **BBC future**. [S.l.], jan. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/future/article/20221124-the-vaccine-hesitancy-in-north-africas-covid-black-hole>. Acesso em: 23 jan. 2023.

DORNELLES, S. M. G. **Relações públicas**: planejamento e comunicação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012. Disponível em:

<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/181708/001074296.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 24 jul. 2022.

DRENNAN, L. T.; MCCONNELL, A. Mission impossible?: planning and preparing for crisis. **Journal of contingencies and crisis management**, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 59-70, jun. 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5973.2006.00482.x>. Acesso em: 29 ago. 2021.

DRENNAN, L. T.; MCCONNELL, A. **Risk and crisis management in the public sector**. Nova Iorque: Routledge, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9780203815304>. Acesso em: 29 ago. 2021.

DRENNAN, L. T.; MCCONNELL, A.; STARK, A. **Risk and crisis management in the public sector**. 2. ed. Nova Iorque: Routledge, 2015.

DUARTE, J. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, J. (org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 59-71.

ERIKSSON, K.; MCCONNELL, A. contingency planning for crisis management: recipe for success or political fantasy?. **Policy and Society**, United Kingdom, v. 30, p. 89–99, 2011. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1016/j.polsoc.2011.03.004>. Acesso em: 29 ago. 2021.

FARIA, A. M. Imprensa e Interesse Público. In: DUARTE, J. (org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 174-179.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009a.

_____. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009b.

FORNI, J. J. **Gestão de Crises e Comunicação: o que gestores e profissionais de comunicação precisam saber para enfrentar crises corporativas**. São Paulo: Atlas, 2013.

GARATTONI, B. A origem do vírus. **Superinteressante**, Saúde, São Paulo, n. 428, jun. 2021. São Paulo. Disponível em: <https://super.abril.com.br/especiais/a-origem-do-virus/>. Acesso em: 24 jan. 2022.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2008.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Saúde. **Decretos estaduais**. Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://coronavirus.rs.gov.br/decretos->

[estaduais#:~:text=%2D%20Decreto%20Estadual%20N%C2%BA%2055.868%2C%20de,do%20Rio%20Grande%20do%20Sul](#). Acesso em: 24 jan. 2022.

HENRIQUES, C. M. P.; VASCONCELOS, W. Crises dentro da crise: respostas, incertezas e desencontros no combate à pandemia da Covid-19 no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 34, n. 99, p. 25-44, maio-ago 2020. ISSN 1806-9592. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3499.003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/BWWTW6DL7CsVWYrqcMQYVkB/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2021.

HERMES, J. W. S.; MAINELA, T. Mobilizing crisis management networks - Entrepreneurial behavior in turbulent contexts. **Industrial Marketing Management**, [S. l.], v. 43, n. 6, p. 967-976, set. 2014. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0019850114000807?via%3Dihub>. Acesso em: 15 jul. 2021.

HERSCOVITZ, H. G. Análise de conteúdo em jornalismo. In: LAGO, C.; BENETTI, M. (orgs.). **Metodologia da pesquisa em jornalismo**. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 123-142.

INSTITUTE FOR CRISIS MANAGEMENT – ICM. **Anual crisis report**. [S. l.]. [202?]. Disponível em: <https://crisisconsultant.com/icm-annual-crisis-report/>. Acesso em: 15 abr. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estimativas da população**: Tabelas. Estimativas da população residente no Brasil e para as unidades da federação. [S. l.]: IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 10 ago. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Regiões de Influência das Cidades: 2018**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Geografia, 2020. *E-Book*. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728>. Acesso em: 21 jan. 2022.

JUSTINO, S. S. **A aplicação dos princípios da comunicação pública e sua relação com a cidadania nas instituições públicas de ensino superior de Goiás**. 2019. 292 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Programa de Pós-graduação em Comunicação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/9698>. Acesso em: 21 jan. 2022.

KERSCHNER, P. **Governo disponibiliza material de apoio para campanhas de combate à Covid-19**. RS NOVAS FAÇANHAS. Secretaria de comunicação. Portal do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: Governo do estado do Rio Grande do Sul, 2020. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/governo-disponibiliza-material-de-apoio-para-campanhas-de-combate-a-covid-19>. Acesso em: 30 de dez. 2021.

LERBINGER, O. **The crisis manager**: facing disasters, conflicts and failures. New

York: Routledge, 1997.

LESSA, A. S. **Comunicação pública versus comunicação de um governo: estudo de caso sobre o portal de notícias do Poder Executivo de Goiás**. 2017. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Programa de Pós-graduação em Comunicação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, 2017. Disponível em: <https://abrapcorp.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Dissertacao-2018-Alessandra-Lessa.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2021.

LOPES, M. I. V.; MOURA, C. P. de. **Pesquisa em comunicação: metodologias e práticas acadêmicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2016. *E-Book*. Disponível em: <https://editora.pucrs.br/edipucrs/acessolivre/Ebooks//Pdf/978-85-397-0803-1.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MAINIERI, T. Um peso, duas medidas: desvelando a comunicação pública na sociedade midiaticizada. **Coleção Rupturas Metodológicas para uma leitura Crítica da Midia**, v. 6. Goiânia: Gráfica UFG, 2016.

MANZINI, E. J. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PESQUISA E ESTUDOS QUALITATIVOS*, 2, 2004, Bauru. **Anais [...]**. Bauru: Universidade Estadual de São Paulo, 2004. Tema: A pesquisa qualitativa em debate. Disponível em: https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Manzini_2004_entrevista_semi-estruturada.pdf. Acesso em: 29 ago. 2021.

MATOS, H. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. *In: KUNSCH, M. M. K. (org.). Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. p. 39-60.

MATOS, H. Comunicação pública – democracia e cidadania: o caso do legislativo. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO*, 22, 1999, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Intercom, 1999. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/783e6552ae7775c83c58acadcbd0563e.PDF>. Acesso em: 20 ago. 2021.

MATOS, H. Desafios da comunicação pública no processo de democratização no Brasil. **Revista Comunicações e Artes**, São Paulo, v. 17, n. 30, p. 22-30, 1997.

MATOS, H. Comunicação pública, esfera pública e capital social. *In: DUARTE, J. (org.). Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 47-58.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001.

MERGEL, I. Government 2.0: revisited social media strategies in the public sector. **PA Times**, Washington, DC, v. 33, n. 3, p. 7–10, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/48912271_Government_20_Revisited_Soci

al_Media_Strategies_in_the_Public_Sector. Acesso em: 26 maio 2021.

MELO, F. C.; MIOLA, E. Comunicação Pública: Experiências locais. *In: X SEMINÁRIO DE EXTENSÃO E INOVAÇÃO, XXV SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. Anais [...]*. Toledo: Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2020. Disponível em: <https://eventos.utfpr.edu.br/sicite/sicite2020/paper/viewFile/7248/2563>. Acesso em: 26 maio 2021.

MITROFF, I. **Managing crisis before they happen**. New York: Amacom, 2001.

MORIN, E.; VIVERET, P. **Como viver em tempo de crise?**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

NAKAZATO, C. T. I. **Comunicação e governança pública: estudo da comunicação nas cidades mais populosas do mundo**. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2019. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/4767>. Acesso em: 21 jan. 2022.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL. **Improving Risk Communication**. Washington, D. C.: National Academy Press, 1989. Disponível em: http://books.nap.edu/openbook.php?record_id=1189&page=21. Acesso em: 24 jan. 2022.

NASCIMENTO, Leona Landgraf do. Comunicação pública nas redes sociais digitais. *In: MATOS, Heloiza (org.). Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 289-310.

NOGUEIRA, N. V. *et al.* **Comunicação social: transparência e estratégias de sucesso para a gestão**. Brasília: CNM, 2020. 49 p. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Comunica%C3%A7%C3%A3o%20Social%20Transpar%C3%Aancia%20e%20estrat%C3%A9gias%20de%20sucesso%20para%20a%20gest%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022

NOVELLI, A. L. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. *Organicom – Revista brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, v. 3, n. 4, p. 75-89, sem. 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/138912>. Acesso em: 24 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Comunicação eficaz com a mídia durante emergências de saúde pública: um manual da OMS**. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. 180 p. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/comunicacao_eficaz_midia_durante_emergencias.pdf. Acesso em: 24 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE – OPAS; ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Lista de verificação para gerenciamento de riscos e impactos de pandemias de COVID-19**. [S. l.]: OPAS; OMS, 2020. Disponível em:

https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/54500/OPASPHEIHMCOVID-19200013_por.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 set. 2021.

PEARSON, C.; MITROFF, I. From crisis prone to crises prepared: a framework for crisis management. **The Executive**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 48-59, 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4165107>. Acesso em: 24 jan. 2022.

PERIAGO, M. R. **Comunicação em situações de crise, surtos epidêmicos e emergências**. São Paulo: Secretaria de Estado de Saúde, [200-?]. Disponível em: https://saude.sp.gov.br/resources/ccd/materiais-de-comunicacao/dengue/novo/comunicacao_de_risco_-_opas.pdf. Acesso em: 24 jan. 2022.

PERRY, R.; LINDELL, M. Understanding citizen response to disasters with implications for terrorism. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, Tempe, Arizona, Arizona State University, p. 49-60, dez. 2003. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.0361-3666.2003.00237.x>. Acesso em: 29 ago. 2021.

PIROZZI, N. A new paradigm for managing crises after COVID-19. *In*: CARREIRAS, H. (org.). **Covid-19 e gestão de crises: um novo paradigma?** Instituto da Defesa Nacional – IDN Brief: Lisboa, 2020. p. 10. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/32281>. Acesso em: 15 jun. 2021.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2 ed. Novo Hamburgo: FEEVALE, 2013.

PRONIN, E. *et al.* Everyday maginal powers: the role personallity and social psychology. **Journal of Personality and Social Psychology**, Washington, DC, v. 91, n. 2, p. 218-231, 2006. Disponível em: <https://psycnet.apa.org/record/2006-09808-002>. Acesso em: 24 jan. 2021.

QUINTINO, L. Sem alívio: prévia da inflação em novembro é a maior em 19 anos. **Veja, Economia**, São Paulo, 25 nov. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/sem-alivio-previa-da-inflacao-em-novembro-e-a-maior-em-19-anos/>. Acesso em: 24 jan. 2022.

ROCHA, W. L. T. da. **Comunica SP: desafios para o desenvolvimento de um plano de comunicação pública da Prefeitura de São Paulo**. 2019. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-15042019-232534/pt-br.php>. Acesso em: 27 nov. 2021.

ROSA, M. **A síndrome de Aquiles: como lidar com as crises de imagem**. São Paulo: Editora Gente, 2001.

RS NOVAS FAÇANHAS. Secretaria de comunicação. Portal do Estado do Rio Grande do Sul. **Eixos estratégicos**. Porto Alegre, RS: Governo do estado do Rio

Grande do Sul, [2020?]. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/eixos-estrategicos-5ea1f2b79fd5e>. Acesso em: 24 jan. 2022.

_____. Secretaria de comunicação. Portal do Estado do Rio Grande do Sul. **Finanças estaduais**. Porto Alegre: Governo do estado do Rio Grande do Sul, [202-]. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/financas-estaduais>. Acesso em: 07 fev. 2022.

SANDMAN, P. M. Crisis communication: a very quick introduction. **The Synergist (American Industrial Hygiene Association)**, [S. l], p. 26-28, abr. 2004. Disponível em: <http://psandman.com/col/crisis.htm>. Acesso em: 24 jan. 2022.

Santos, B. S. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, M. O. S. dos et al. Estratégias de comunicação adotadas pela gestão do Sistema Único de Saúde durante a pandemia de Covid-19 – Brasil. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**, Botucatu, v. 25, n. 1, p. 1-20, 2021. Disponível em <https://www.scielo.br/j/icse/a/sRZcRPfpNtT8xTxKfF4Q6WS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 dez. 2021.

SARAIVA, F. A definição de crise das Nações Unidas, União Europeia e NATO. **Nação e Defesa**, Lisboa, v. 5, n. 129, p. 11-30, 2011. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7601/1/NeD129_FranciscaSaraiva.pdf. Acesso em: 07 fev. 2022.

SCHIMIT, F; MELO, J; CAVALCANTE, P. **Estratégias de coordenação governamental na crise da Covid-19**: Nota técnica nº 32. Brasília: Diest, ipea, abr. 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200403_notatecnica_diest_32.pdf. Acesso em: 24 jan. 2022.

SCHMITT, V. **A infografia jornalística na ciência e tecnologia**: um experimento com estudantes de jornalismo da Universidade Federal de Santa Catarina. 2006. Dissertação (Mestrado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/88874/227457.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 24 jan. 2022.

SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Painel Coronavírus RS**. RS: SES, [2021?]. Disponível em: <https://ti.saude.rs.gov.br/covid19/>. Acesso em: 10 dez. 2021.

SHINYASHIKI, R. T. **A influência da autoeficácia dos gestores na administração de crises**. 2006. 178 p. Tese (Doutorado em Administração) – Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-15122006-104357/publico/Teserobertoshinyashiki.pdf> Acesso em 24 jul. 2022.

SILVA, B. R. da; COSTA, H. A. Gerenciamento de crises no setor público e suas influências sobre a administração: o caso da Operação Voucher no Ministério do Turismo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 2, p. 89-115, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/1825>. Acesso em: 24 jan. 2022.

SILVA, M. R. da; VICENTIN, I. C. Práticas de comunicação da governança pública em municípios brasileiros por intermédio de portais governamentais. **R. Tecnol. Soc.** Curitiba, v. 14, n. 30, p. 176-201, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/5808>. Acesso em: 24 jan. 2022.

SILVA, M. R. da. **Práticas de comunicação da governança pública em municípios brasileiros por intermédio da Internet**. 2016. 185f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, 2016.

SILVA, S. P. da. **Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado**. 2009. Tese (doutorado em Comunicação e Política) – Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/5211>. Acesso em: 24 jan. 2022.

SILVA, S. P. da. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, v. 11, n. 2, p. 450–468, out. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/xR5BtWZfQmg9Y8WbxPWCmhf/?lang=pt>. Acesso em: 24 jan. 2022.

STAKE, R. E. **Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. Porto Alegre: Artmed, 2011

TALEB, N. N. T. **A lógica do Cisne Negro: o impacto do altamente improvável**. Rio de Janeiro: Best Seller, 2015.

TEIXEIRA, P. **Caiu na rede, e agora?** Gestão e gerenciamento de crises nas redes sociais. São Paulo: Évora, 2011

TELES, P. G. COVID-19, Segurança Humana e Nações Unidas: a necessidade de uma abordagem multilateral. *In*: CARREIRAS, H. (org.). **Covid-19 e segurança humana. Instituto da Defesa Nacional – IDN Brief – Especial pandemia**, Lisboa, p. 6. 17 jun. 2020. Disponível em: https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/20200617_IDN_Brief-Covid-19-e-Seguranca-Humana.pdf. Acesso em: 29 ago. 2021.

TORQUATO, G. **Cultura, poder, comunicação, crise e imagem: fundamentos das organizações do século XXI**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

TORQUATO, G. Da gênese do jornalismo empresarial e das relações públicas à comunicação organizacional no Brasil. In: KUNSCH, M. M. Krohling (org.). **Comunicação organizacional: histórico, fundamentos e processos**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 7-28. v. 1.

ULMER, R. R.; SELLNOW, T. L.; SEEGER, M. **Effective crisis communication: moving from crisis to opportunity**. Califórnia: Sage, 2007.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 6. ed. São Paulo: GEN, 2015. *E-book*. ISBN 9788522499052. Acesso na plataforma Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522499052/>. Acesso em: 02 nov. 2021.

VIDAL, D. M. M. O que as organizações privadas fazem pelo social é de interesse público. In: KUNSCH, M. M. K. (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011. p. 277-293.

VIDAL, J. P. Pandemia de COVID-19 y Estado: ¿Hacia una nueva la configuración administración-Estado?. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 924-935, out./dez. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/VkdM9rXbSKhthLHr97KSCGm/?lang=es&format=pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

VIDIGAL, L.I Crises globais do último século trouxeram aprendizados, mas que nem sempre foram aproveitados; veja quais. In: G1 – O PORTAL DE NOTÍCIAS DA GLOBO. **Mundo**. Rio de Janeiro: Globo, 14 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/06/14/crisis-globais-do-ultimo-seculo-trouxeram-aprendizados-mas-que-nem-sempre-foram-aproveitados-veja-quais.ghtml>. Acesso em: 24 jan. 2022.

WEBER, M. H. Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. In: WEBER, M. H; COELHO, M. P.; LOCATELLI, C. (org.). **Comunicação pública e política – pesquisa e práticas**. Florianópolis: Insular, 2017. p. 49-56.

WILCOX, D. L. *et al.* **Relaciones públicas: estrategias y tácticas**. Madrid: Addison Wesley, 2001. Disponível em: https://pmb.parlamento.gub.uy/pmb/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=60912. Acesso em: 24 jan. 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Health Emergency Dashboard (COVID-19)**. [S. l.]: WHO, [2022?]. Disponível em: <https://covid19.who.int/region/amro/country/br>. Acesso em: 24 jan. 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Normas de comunicación de brotes epidémicos de la OMS**. [S. l.]: Organización panamericana de la salud. Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, 2005. *E-book*. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/69370>. Acesso em: 24 jan. 2022.

YIN. R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZÉMOR, P. As formas de comunicação pública. *In*: DUARTE, J. (org.).

Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009a. p. 214-245.

ZÉMOR, P. Como anda a comunicação pública? **Revista do Serviço Público**,

Brasília, v. 60, n. 2, p. 189-195, abr./jun. 2009b. Disponível em:

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/21>. Acesso em: 30 ago. 2021.

ZÉMOR, P. **La communication publique**. Tradução resumida do livro de Elizabeth Brandão. Paris: PUF, 1995. Disponível em:

<https://comunicacaopublicaufes.files.wordpress.com/2011/12/comunicacaopublica-pi-errezemor-traducao.pdf>. Acesso em 24 jan. 2022.

APÊNDICES

APÊNDICE A – PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS DAS REDES SOCIAIS – FACEBOOK

- Acessar www.facebook.com.br;
- Realizar login em conta pessoal;
- Na barra de pesquisa, digitar: prefeitura + nome do município;
- Verificar, nos resultados, se aparece um canal oficial, seja página, comunidade ou local;
- Abrir a página da prefeitura, clicar em “publicações”, selecionar “filtros”, selecionar o “ano”, selecionar o “mês” e “dia” até atingir as postagens do período selecionado — 2020 e 2021;
- Verificar se ocorreu alguma publicação no período pesquisado. Em caso positivo, tirar *print* de tela de todas as publicações do período. Em caso negativo, anotar 0 na coluna correspondente;
- Preencher planilha específica com os dados correspondentes a cada coluna: SIM/NÃO.

APÊNDICE B – PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS DO SITE OFICIAL

- Acessar www.google.com.br, na barra de pesquisa, digitar: prefeitura + nome do município;
- Verificar nos resultados se aparece o site oficial e selecionar;
- Na “home” de cada prefeitura, procurar por “Notícias” e rolar o cursor até atingir as postagens do período selecionado — 2020 e 2021;
- Verificar se ocorreu alguma publicação no período pesquisado. Em caso positivo, tirar *print* de tela de todas as publicações do período e realizar a contagem. Em caso negativo, anotar 0 na coluna correspondente;
- Preencher o formulário específico com os dados correspondentes a cada coluna: SIM/NÃO.

APÊNDICE C – PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS DAS REDES SOCIAIS –TWITTER

- Acessar www.twitter.com;
- Realizar login em conta pessoal;
- Na barra de pesquisa, digitar: prefeitura + nome do município;
- No menu de serviços, clicar em “tweets” e rolar o cursor até atingir as postagens do período de tempo selecionado — 2020 e 2021;
- Verificar se ocorreu alguma publicação no período pesquisado. Em caso positivo, tirar print de tela de todas as publicações do período. Em caso negativo, anotar 0 na coluna correspondente;
- Preencher planilha específica com os dados correspondentes a cada coluna: SIM/NÃO.

APÊNDICE D – PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS DAS REDES SOCIAIS – YOUTUBE

- Acessar <https://www.youtube.com>;
- Realizar login em conta pessoal;
- Na barra de pesquisa, digitar: prefeitura + nome do município;
- Nos resultados, clicar no perfil da prefeitura pesquisada;
- Verificar se ocorreu alguma publicação no período pesquisado. Em caso positivo, tirar print de tela de todas as publicações do período. Em caso negativo, anotar 0 na coluna correspondente;
- Preencher planilha específica com os dados correspondentes a cada coluna: SIM/NÃO.

APÊNDICE E – PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS DAS REDES SOCIAIS – INSTAGRAM

- Acessar www.instagram.com;
- Realizar login em conta pessoal;
- Na barra de pesquisa, digitar: prefeitura + nome do município;
- No “feed” rolar o cursor até atingir as postagens do período selecionado em 2020 e 2021;
- Verificar se ocorreu alguma publicação no período pesquisado. Em caso positivo, tirar print de tela de todas as publicações do período. Em caso negativo, anotar 0 na coluna correspondente;
- Preencher planilha específica com os dados correspondentes a cada coluna: SIM/NÃO.

APÊNDICE F – PLANILHA DOS FORMULÁRIOS DE VERIFICAÇÃO

	SITE	FACEBOOK	INSTAGRAM	TWITTER	YOUTUBE
PELOTAS	S	S	S	N	S
SANTA MARIA	S	S	S	S	S
GRAVATAÍ	S	S	S	S	N
CANOAS	S	S	S	N	S

APÊNDICE G – PLANILHA CARACTERÍSTICA DAS PUBLICAÇÕES

Canal	Texto/ descrição	Imagem		Foto		Vídeo		Link/hiperlink para outra rede ou portal		Tipo de post					
		2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	Serv	Div	Serv	Div		
		2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021		
Canoas	Facebook	50	88	26	62	7	12	9	9	11	31	7	43	28	60
	Instagram	48	81	28	55	13	16	7	11	1	10	6	42	31	50
Gravataí	Facebook	98	118	47	56	43	51	10	9	37	69	20	83	30	88
	Instagram	103	106	60	51	43	50	0	8	23	45	18	85	24	85
Pelotas	Facebook	66	111	58	82	0	8	10	18	20	37	13	57	48	63
	Instagram	68	119	61	81	0	11	7	27	0	0	12	56	54	65
Santa Maria	Facebook	39	42	22	38	11	6	7	8	7	9	14	25	18	24
	Instagram	34	42	19	28	8	6	6	8	6	11	9	25	21	21

APÊNDICE H – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – FACEBOOK CANOAS – 2020

PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO		OUVIDORIA	
LEITOS	65 (27,3%)	FAMILIARES (FAMÍLIA)	36 (30,2%)	VIGILÂNCIA	12 (15%)	CORONAVIRUS	36 (26%)	VOCÊ	15 (20,5%)	CONTATO	15 (51,7%)
VITIMAS	30 (12,6%)	PESSOAS	23 (6,5%)	EPIDEMIOLOGIA	12 (15%)	COVID	30 (21,7%)	EXPRESSA	12 (16,4%)	SERVIÇOS	9 (31%)
CASOS (CASO)	40 (31,8%)	POPULAÇÃO	16 (4,5%)	NEGATIVADOS	12 (15%)	SINTOMAS	3 (2,1%)	REFORÇAMOS	12 (16,4%)	INFORMAÇÕES	3 (10,3%)
MORTES	8 (3,3%)	PROFISSIONAIS	12 (3,4%)	RECUPERADOS (RECUPERAÇÃO)	17 (21,2%)	ISOLAMENTO	3 (2,1%)	PRECISAR	12 (16,4%)	AUXILIO	2 (6,8%)
VIDA	7 (2,9%)	PACIENTES (PACIENTE)	13 (9,4%)	CONFIRMADOS	12 (15%)	PANDEMIA	14 (10,1%)	CELEBRAR	7 (9,5%)		
OCUPADOS	24 (10%)	IDOSOS	6 (1,7%)	REGISTROU	8 (10%)	MASCARA	17 (12,3%)	CONVIDAMOS	7 (9,5%)		
UTIS	5 (2,1%)	PREFEITURA	65 (18,5%)	ATENDIMENTOS	5 (6,2%)	SAUDE	32 (23,1%)	AGRADECEMO S	4 (5,4%)		
HOSPITAL(HOSPITAIS)	31 (13%)	EQUIPE	19 (5,4%)	VITIMADOS	2 (2,5%)	TRATAMENTO	5 (3,6%)	COMUNICA	4 (5,4%)		
INFECÇÃO	10 (4,2%)	MUNICIPAL (MUNICÍPIO)	42 (23,4%)			DISTANCIAMENT O	3 (2,1%)				
VACINAÇÃO	2 (0,8%)	CIDADE	21 (5,9%)								
ÓBITOS	16 (6,7%)	SECRETARIA	12 (3,4%)								
		CANOAS	75 (21,3%)								
		BAIRROS	9 (2,5%)								
		ESPECIALISTAS	2 (0,5%)								
TOTAL	238 (100%)		351 (100%)		80 (100%)		138 (100%)		73 (100%)		29 (100%)

APÊNDICE I – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – FACEBOOK GRAVATAÍ – 2020

PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO		OUVIDORIA	
LEITOS	12 (9,6%)	FAMILIARES (FAMÍLIA)	17 (3,5%)	VIGILÂNCIA	14 (2,9%)	CORONAVIRUS (CORONA)	97 (39,4%)	LUTO	14 (66,6%)	INFORMA	13
MORTES	39 (31,2%)	PESSOA(S)	29 (6%)	RECUPERADOS (RECUPERAÇÃO)	24 (4,9%)	COVID	42 (17%)	TRABALHANDO	7 (33,3%)		
VIDA	14 (11,2%)	POPULAÇÃO	16 (3,3%)	CONFIRMADOS	20 (4,1%)	PANDEMIA	12 (4,8%)				
HOSPITAL (HOSPITAIS)	28 (22,4%)	PACIENTES (PACIENTE)	43 (8,9%)			SAUDE	57 (23,1%)				
OBITOS	22 (17,6%)	PREFEITURA	82 (17%)			DOENÇA	16 (6,5%)				
ENFRENTAMENTO	10 (8%)	MUNICIPAL (MUNICIPIO)	67 (13,9%)			PREVENÇÃO	12 (4,8%)				
		CIDADE	29 (6%)			SÍNDROME	10 (4,0%)				
		SECRETARIA	25 (5,1%)								
		GRAVATAÍ	122 (25,3%)								
		PREFEITO	25 (5,1%)								
		COMUNIDADE	10 (2%)								
		COMITÊ	9 (1,8%)								
		SECRETARIO	8 (1,6%)								
TOTAL	125 (100%)		482 (100%)		58 (100%)		246 (100%)		21 (100%)		13 (100%)

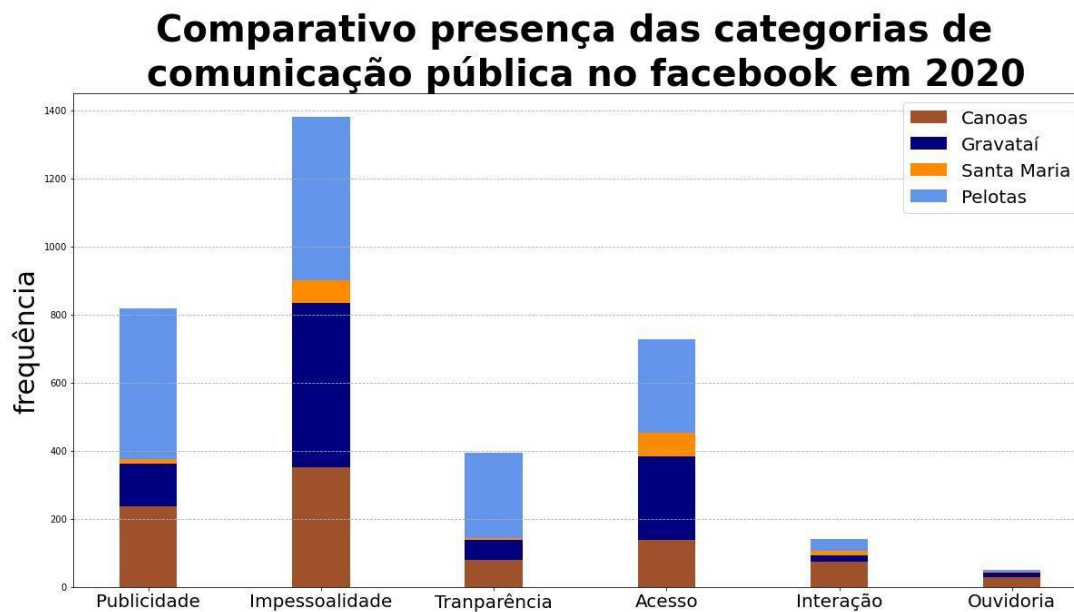
APÊNDICE J – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – FACEBOOK SANTA MARIA – 2020

PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO		OUVIDORIA	
CASOS (CASO)	2 (15,3%)	FAMILIARES (FAMÍLIA)	6 (8,82%)	ATENDIMENTOS	1 (16,6%)	CORONAVIRUS	14 (20,2%)	EVITAR	6 (50%)	CONTATO	2 (50%)
VIDA	5 (38,4%)	PESSOAS	11 (16,1%)	FISCALIZAÇÃO	3 (50%)	COVID	1 (1,44%)	VAMOS	3 (25%)	WHATSAPP	2 (50%)
VACINAÇÃO	4 (30,7%)	POPULAÇÃO	7 (10,2%)	CURADOS	2 (33,3%)	PANDEMIA	14 (20,2%)	PEDIMOS	2 (16,6%)		
VACINO	1 (7,6%)	PROFISSIONAIS	5 (7,3%)			MASCARA	15 (21,7%)	PREPARAMOS	1 (8,33%)		
VACINA	1 (7,6%)	IDOSOS	1 (1,4%)			SAUDE	9 (13%)				
		PREFEITURA	3 (4,4%)			DISTANCIAMENT O	2 (2,89%)				
		MUNICIPAL (MUNICIPIO)	10 (14,7%)			AGLOMERAÇÃO	8 (11,5%)				
		CIDADE	14 (20,5%)			PREVENÇÃO	2 (2,89%)				
		BAIRROS	1 (1,4%)			HIGIENIZAÇÃO	2 (2,89%)				
		INFRAESTRUTURA	4 (5,8%)			ATENDIMENTO	2 (2,89%)				
		PÚBLICOS	3 (4,4%)								
		COMUNIDADE	3 (4,4%)								
TOTAL	13 (100%)		68 (100%)		6 (100%)		69 (100%)		12 (100%)		4 (100%)

APÊNDICE K – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – FACEBOOK PELOTAS – 2020

PUBLICIDADE	IMPESSOALIDADE	TRANSPARÊNCIA	ACESSO	INTERAÇÃO	OUVIDORIA
LEITOS (LEITO)	PESSOAS	VIGILÂNCIA	CORONAVIRUS	VOCÊ	DISK
106 (23,9%)	27 (5,6%)	12 (4,8%)	84 (30,5%)	10 (28,5%)	4 (80%)
CASOS (CASO)	POPULAÇÃO	RECUPERADOS (RECUPERAÇÃO)	COVID	PRECISAMOS	WHATSPEL
73 (16,5%)	2 (0,4%)	20 (8,0%)	100 (36,6%)	12 (34,2%)	1 (20%)
MORTES (MORTE)	PACIENTES (PACIENTE)	ATENDIMENTO	SINTOMAS	CONVIDAMOS	
10 (2,26%)	46 (9,6%)	11 (4,4%)	6 (2,18%)	1 (2,8%)	
VIDA	IDOSOS	INTERNADOS (INTERNADAS)	ISOLAMENTO	INFORMAMOS	
7 (1,5%)	4 (0,8%)	71 (28,4%)	30 (10,9%)	10 (28,5%)	
OCUPADOS	PREFEITURA	HOSPITALIZADOS	PANDEMIA	DOE	
4 (0,9%)	29 (6,05%)	29 (11,6%)	1 (0,3%)	1 (2,8%)	
UTIS	EQUIPE	ENFERMARIA	MASCARA	AJUDE	
57 (12,8%)	4 (0,8%)	52 (20,8%)	9 (3,2%)	1 (2,8%)	
HOSPITAL (HOSPITAIS)	MUNICIPAL (MUNICIPIO)	BOLETINS	TRATAMENTO		
12+17	54 (38,9%)	20 (8,0%)	8 (2,9%)		
INFECÇÃO	CIDADES (CIDADE)	NEGATIVARAM	DISTANCIAMENT O		
3 (0,67%)	38 (7,9%)	10 (4,0%)	13 (4,72%)		
ÓBITOS (ÓBITO)	SECRETARIA	TESTARAM	LOCKDOWN		
63 (48,2%)	33 (6,8%)	8 (3,2%)	17 (6,18%)		
SAÚDE	PELOTAS	POSITIVOS (POSITIVARAM)	AGLOMERARÇ ÕES		
75 (16,9%)	219 (45,1%)	14 (5,6%)	4 (1,455)		
INFECTADOS	PROTOCOLO (PROTOCOLOS)	RECUPERADOS	FISCALIZAÇÃO		
11 (2,4%)	17 (3,5%)	3 (1,2%)	3 (1,0%)		
ISOLADAS (ISOLADOS)	GOVERNO				
9 (2,0%)	6 (1,2%)				
VAGAS					
6 (1,3%)					
TOTAL					
442 (100%)	479 (100%)	250 (100%)	275 (100%)	35 (100%)	5 (100%)

APÊNDICE L – COMPARATIVO PRESENÇA DAS CATEGORIAS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO FACEBOOK EM 2020



APÊNDICE M – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – FACEBOOK CANOAS – 2021

PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO		OUVIDORIA	
LEITOS	36 (17,7%)	FAMILIARES (FAMÍLIA)	5 (1,6%)	RECUPERADOS (RECUPERAÇÃO)	9 (15,7%)	CORONAVIRUS	8 (9,5%)	VOCÊ	18 (35,2%)	CONTATO	3 (27,2%)
CASOS (CASO)	33 (16,2%)	PESSOAS	11 (3,5%)	ATENDIMENTO(ATENDIMENTOS)	19 (33,3%)	PANDEMIA	14 (16,6%)	REFORÇAMOS	3 (5,8%)	INFORMAÇÕES	4 (36,3%)
VIDA	7 (3,4%)	PACIENTES (PACIENTE)	6 (1,9%)	PREVENÇÃO	14 (24,5%)	MASCARA	13 (15,4%)	PRECISAMOS	9 (17,6%)	ACESSE	3 (27,2%)
OCUPADOS (OCUPAÇÕES)	8 (3,9%)	IDOSOS(IDOSO)	34 (11%)	VACINADOS	12 (21%)	SAUDE	42 (50%)	VAMOS	11 (21,5%)	FACEBOOK	1 (9%)
HOSPITAL (HOSPITAIS)	11 (5,41%)	PREFEITURA	64 (20,8%)	FISCALIZAÇÃO	3 (5,2%)	VIRUS	4 (4,7%)	EVITE	3 (5,8%)		
INFECÇÃO(INFECTADOS)	2 (0,9%)	MUNICIPAL (MUNICIPIO)	26 (8,4%)			TRANSMISSÃO	3 (3,5%)	PODEMOS	3 (5,8%)		
VACINAÇÃO	43 (21,1%)	SECRETARIA	3 (0,9%)					DEVEMOS	3 (5,8%)		
ÓBITOS	31 (15,2%)	CANOAS	119 (38,7%)					PARTICIPE	1 (1,9%)		
VACINA (VACINAS)	27 (13,3%)	PROTOCOLOS	23 (7,4%)								
MEDICAMENTOS	2 (0,9%)	CAPACIDADE	13 (4,2%)								
INTERNAÇÕES	2 (0,9%)	DISTANCIAMENTO	3 (0,9%)								
SUS	1 (0,4%)										
TOTAL	203 (100%)		307 (100%)		57 (100%)		84 (100%)		51 (100%)		11 (100%)

APÊNDICE N – TABELA DE ANÁLISE DE DADOS – FACEBOOK GRAVATAÍ – 2021

PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO		OUVIDORIA	
LEITOS	13 (11,2%)	FAMILIARES (FAMÍLIA)	11 (1,8%)	VIGILÂNCIA	3 (3,4%)	CORONAVIRUS	34 (21,1%)	VOCÊ	33 (66%)	CONTATO	15 (42,8%)
VIDA	15 (12,9%)	PESSOAS (PESSOA)	69 (11,6%)	RECUPERADOS (RECUPERAÇÃO)	32 (36,7%)	COVID	60 (37,2%)	EVITE	8 (16%)	SERVIÇOS	18 (51,4%)
HOSPITAL (HOSPITAIS)	19 (16,3)	POPULAÇÃO	13 (2,1%)	CONFIRMADOS	12 (13,7%)	SINTOMAS	4 (2,4%)	PRECISAMOS	7 (14%)	INFORMAÇÕES	2 (5,7%)
VACINAÇÃO	33 (28,4%)	PROFISSIONAIS	10 (1,6%)	ATENDIMENTOS	38 (43,6%)	PANDEMIA	19 (11,8%)	ACOMPANHE	2 (4%)		
ÓBITOS	16 (13,7%)	PACIENTES (PACIENTE)	22 (3,7%)	FISCALIZAÇÃO	2 (2,2%)	MASCARA	25 (15,5%)				
VACINA	17 (14,6%)	IDOSOS	34 (5,7%)			TRATAMENTO	8 (4,9%)				
VÍRUS	3 (2,5%)	PREFEITURA	57 (9,5%)			DISTANCIAMENTO	11 (6,8%)				
		MUNICIPAL (MUNICIPIO)	98 (16,4%)								
		CIDADE	21 (3,5%)								
		SECRETARIA	48 (8%)								
		GRAVATAÍ	110 (18,5%)								
		BAIRROS	2 (0,3%)								
		ESPECIALISTAS	2 (0,3%)								
		SAÚDE	72 (12,1%)								
		AGLOMERAÇÃO	15 (2,5%)								
		COMITE	10 (1,6%)								
TOTAL	116 (100%)		594 (100%)		87 (100%)		161 (100%)		50 (100%)		35 (100%)

APÊNDICE O – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – FACEBOOK SANTA MARIA – 2021

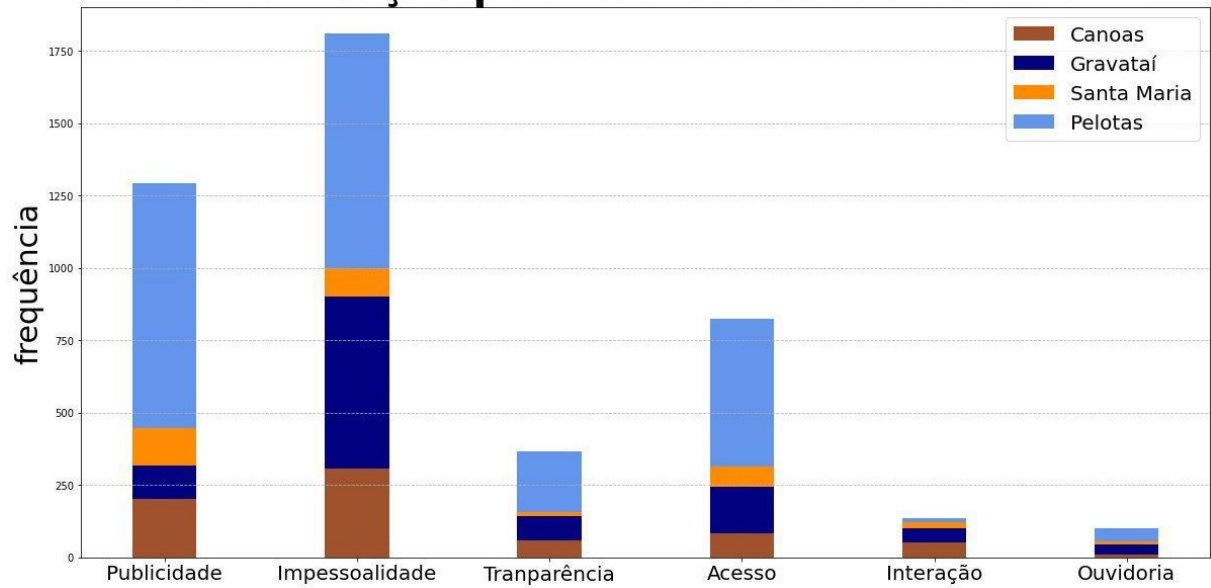
PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO		OUVIDORIA	
LEITOS	2 (1,5%)	FAMILIARES (FAMÍLIA)	1 (1%)	VIGILÂNCIA	1 (7,1%)	CORONAVIRUS	8 (11,4%)	VOCÊ	13 (68,4%)	SERVIÇOS	5 (62,5%)
CASOS (CASO)	3 (2,3%)	PESSOAS	18 (18,3%)	EPIDEMIOLOGIA	1 (7,1%)	COVID	24 (34,2%)	REFORÇAMOS	1 (5,2%)	INFORMAÇÕES	3 (37,5%)
UTIS	2 (1,5%)	POPULAÇÃO	2 (2%)	ATENDIMENTOS(ATENDIMENTO)	11 (78,5%)	SINTOMAS	7 (10%)	ACOMPANHE	3 (15,7%)		
HOSPITAL (HOSPITAIS)	2 (1,5%)	PROFISSIONAIS	10 (10,2%)	INTERNAÇÕES	1 (7,1%)	PANDEMIA	8 (11,4%)	PARTICIPE	1 (5,2%)		
INFECÇÃO	1 (0,7%)	PACIENTES (PACIENTE)	1 (1%)			MASCARA	3 (4,2%)	EVITE	1 (5,2%)		
VACINAÇÃO (VACINA)	60 (46,5%)	IDOSOS	20 (20,4%)			SAUDE	18 (25,7%)				
ÓBITOS	1 (0,7%)	PREFEITURA	13 (13,2%)			DISTANCIAMENTO	2 (2,85%)				
DOSE	57 (44,1%)	MUNICIPAL (MUNICIPIO)	16 (16,3%)								
VÍRUS	1 (0,7%)	CIDADE	7 (7,1%)								
		SECRETARIA	3 (3%)								
		BAIRROS	6 (6,1%)								
		AGLOMERAÇÃO	1 (1%)								
TOTAL	129 (100%)		98 (100%)		14 (100%)		70 (100%)		19 (100%)		8 (100%)

APÊNDICE P – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – FACEBOOK PELOTAS – 2021

PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO		OUVIDORIA	
LEITOS	22 (2,6%)	PESSOAS	60 (7,4%)	RECUPERADOS (RECUPERAÇÃO)	41 (19,7%)	CORONAVIRUS	128 (25%)	VOCÊ	9 (64,2%)	CONTATO	3 (6,3%)
CASOS (CASO)	154 (18,2%)	PROFISSIONAIS	57 (7%)	CONFIRMADOS	44 (21,1%)	COVID	133 (26%)	PRECISAR	1 (7,1%)	INFORMAÇÕES	41 (87,2%)
MORTES	42 (4,9%)	PACIENTES (PACIENTE)	83 (10,2%)	ATENDIMENTOS	4 (1,92%)	SINTOMAS	55 (10,7%)	ACOMPANHE	3 (21,4%)	ORIENTAÇÕES	2 (4,25%)
VIDA	3 (0,3%)	IDOSOS (IDOSO)	175 (21,6%)	HOSPITALIZADOS	44 (21,1%)	ISOLAMENTO	25 (4,9%)	CONSCIENTIZAR	1 (7,1%)	WHATSAPP	1 (2,1%)
HOSPITAL (HOSPITAIS)	41 (4,86%)	PREFEITURA	36 (4,4%)	INTERNADOS (INTERNADO)	75 (36%)	PANDEMIA	11 (2,1%)				
VACINAÇÃO	129 (15,3%)	MUNICIPAL (MUNICIPIO)	90 (11,1%)			MASCARA	2 (0,3%)				
ÓBITOS	44 (5,2%)	CIDADE	9 (1,1%)			SAUDE	146 (28,6%)				
DOSES(DOSE)	329 (39%)	SECRETARIA	70 (8,64%)			TRATAMENTO	1 (0,1%)				
VACINA	107 (12,6%)	PELOTAS	208 (25,6%)			DISTANCIAMENTO	9 (1,76%)				
LOCKDOWN	10 (1,1%)	BAIRROS	14 (1,72%)								
		AGLOMERAÇÕES	4 (0,4%)								
		VACINOMETRO	4 (0,4%)								
TOTAL	843 (100%)		810 (100%)		208 (100%)		510 (100%)		14 (14%)		47 (47%)

APÊNDICE Q – COMPARATIVO PRESENÇA DAS CATEGORIAS DE COMUNICAÇÃO NO FACEBOOK EM 2021

Comparativo presença das categorias de comunicação pública no facebook em 2021



APÊNDICE R – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – INSTAGRAM CANOAS – 2020

PUBLICIDADE	IMPESSOALIDADE	TRANSPARÊNCIA	ACESSO	INTERAÇÃO	OUVIDORIA
LEITOS 60 (22,5%)	FAMILIARES (FAMÍLIA) 29 (9,7%)	VIGILÂNCIA 14 (18,4%)	CORONAVIRUS 35 (39,7%)	REFORÇAMOS 12 (25,2%)	CONTATO 16 (69,5%)
VITIMAS 29 (10,9%)	PESSOAS 21 (7%)	NEGATIVADOS 12 (15,7%)	SINTOMAS 1 (1,1%)	PRECISAR 2 (4,2%)	INFORMAÇÕES 4 (17,3%)
CASOS (CASO) 36 (13,5%)	POPULAÇÃO 17 (5,7%)	RECUPERADOS (RECUPERAÇÃO) 12 (15,7%)	PANDEMIA 15 (17%)	CONVIDAMOS 6 (12,7%)	INSTAGRAM 2 (8,6%)
MORTES 7 (2,6%)	PROFISSIONAIS 10 (3,35%)	CONFIRMADOS 13 (17,1%)	MASCARA 16 (18,1%)	AGRADECEMOS 3 (6,3%)	ORIENTAÇÕES 1 (4,3%)
VIDA 7 (2,6%)	PACIENTES (PACIENTE) 13 (4,3%)	REGISTRADOS 4 (5,26%)	SAUDE 15 (17%)	COMUNICA 4 (8,5%)	
OCUPADOS 25 (9,3%)	PREFEITURA 52 (17,4%)	ATENDIMENTOS(ATENDIMENTO) 12 (15,7%)	TRATAMENTO 4 (4,5%)	CONHEÇA 8 (17%)	
UTI(UTEIS) 52 (19,5%)	EQUIPE 18 (6%)	VITIMADOS 2(2,63%)	DISTANCIAMENT O 2 (2,2%)	COMPARTILHAMOS 2 (4,2%)	
HOSPITAL (HOSPITAIS) 21 (7,8%)	MUNICIPAL (MUNICIPIO) 34 (11,4%)	ISOLAMENTO 3 (3,94%)			
INFECÇÃO 9 (3,3%)	CIDADE 18 (6%)	FISCALIZAÇÕES 2 (2,63%)			
VACINAÇÃO 1 (0,3%)	SECRETARIA 7 (2,34%)	INTERNADOS 2 (2,63%)			
ÓBITOS 17 (6,3%)	CANOAS 70 (23,4%)				
DOSES 2 (0,7%)	BAIRROS 9 (3%)				
TOTAL 266 (100%)	298 (100%)	76 (100%)	88 (100%)	47 (100%)	23 (100%)

APÊNDICE S – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – INSTAGRAM GRAVATAÍ – 2020

PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO		OUVIDORIA	
LEITOS	11 (6,4%)	FAMILIARES (FAMÍLIA)	13 (2,6%)	VIGILÂNCIA	19	CORONAVIRUS	101 (43,9%)	VOCÊ	3 (50%)	CONTATO	6 (26%)
VITIMA(VITIMAS)	22 (12,9%)	PESSOAS	16 (3,3%)	RECUPERADOS (RECUPERAÇÃO)	30 (34%)	COVID	27 (11,7%)	AGRADECEMOS	1 (16,6%)	SERVIÇOS	15 (65,2%)
CASOS (CASO)	12 (7%)	POPULAÇÃO	16 (3,3%)	CONFIRMADOS	24 (27,2%)	PANDEMIA	16 (6,9%)	DESEJAMOS	1 (16,6%)	ORIENTAÇÃO	2 (8,6%)
MORTES(MORTE)	52 (30,5%)	PROFISSIONAIS	8 (1,6%)	ATENDIMENTOS	14 (15,9%)	MASCARA	3 (1,3%)	COMEMORAREMOS	1 (16,6%)		
VIDA	11 (6,4%)	PACIENTES (PACIENTE)	50 (10,3%)	INTERNADOS	1 (1,1%)	SAUDE	71 (30,8%)				
HOSPITAL (HOSPITAIS)	33 (19,4%)	IDOSOS	6 (1,2%)			TRATAMENTO	5 (2,1%)				
ÓBITOS	29 (17%)	PREFEITURA	89 (18,3%)			DISTANCIAMENTO	7 (3%)				
		EQUIPE	14 (2,89%)								
		MUNICIPAL (MUNICIPIO)	67 (13,8%)								
		CIDADE	32 (6,61%)								
		SECRETARIA	30 (6,1%)								
		GRAVATAÍ	130 (26,8%)								
		BAIRROS	3 (0,6%)								
		COMITE	9 (1,8%)								
		AGLOMERAÇÕES	1 (0,2%)								
TOTAL	170 (100%)		484 (100%)		88 (100%)		230 (100%)		6 (100%)		23 (100%)

APÊNDICE T – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – INSTAGRAM SANTA MARIA – 2020

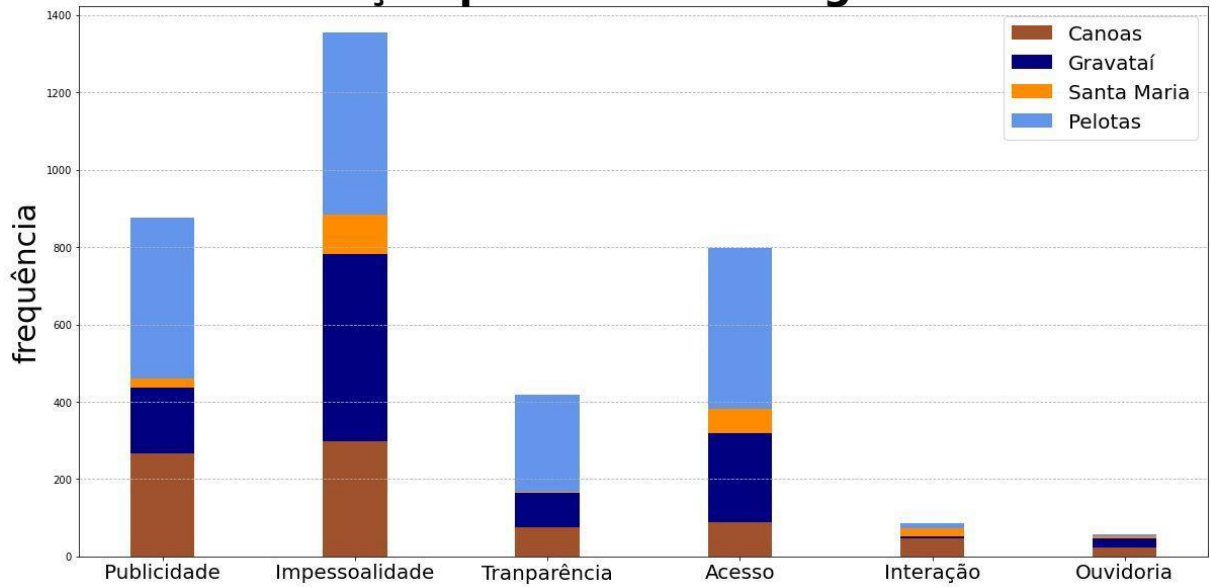
PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO		OUVIDORIA	
CASOS (CASO)	1 (4%)	FAMILIARES (FAMÍLIA)	1 (0,9%)	ATENDIMENTOS	2 (66,6%)	CORONAVIRUS	12 (19%)	VOCÊ	15 (71,4%)	CONTATO	2 (33,3%)
VIDA	5 (20%)	PESSOAS	24 (23,3%)	INFECTADOS	1 (33,3%)	COVID	3 (4,7%)	PRECISAR	2 (9,5%)	SERVIÇOS	2 (33,3%)
HOSPITAL (HOSPITAIS)	1 (4%)	POPULAÇÃO	7 (6,7%)			PANDEMIA	14 (22,2%)	CELEBRAR	1 (4,7%)	INFORMAÇÕES	2 (33,3%)
VACINAÇÃO	2 (8%)	IDOSOS	1 (0,9%)			MASCARA	17 (26,9%)	AGRADECEMOS	1 (4,7%)		
VÍRUS	17 (68%)	PREFEITURA	16 (15,5%)			SAUDE	15 (23,8%)	ACESSE	2 (9,5%)		
		MUNICIPAL (MUNICIPIO)	22 (21,3%)			DISTANCIAMENTO	2 (3,1%)				
		CIDADE	23 (22,3%)								
		SECRETARIA	1 (0,9%)								
		BAIRROS	1 (0,9%)								
		AGLOMERAÇÕES	7 (6,7%)								
TOTAL	25 (100%)		103 (100%)		3 (100%)		63 (100%)		21 (21%)		6 (100%)

APÊNDICE U – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – INSTAGRAM PELOTAS – 2020

PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO		OUVIDORIA	
LEITOS	96 (23%)	PESSOAS	26 (5,5%)	VIGILÂNCIA	11	CORONAVIRUS	127 (30,5%)	VOCÊ	11 (84,6%)	CONTATO	1 (16,6%)
VITIMAS	1 (0,2%)	POPULAÇÃO	2 (0,4%)	RECUPERADOS (RECUPERAÇÃO)	21+	COVID	144 (34,6%)	REFORÇAMOS	1 (7,6%)	SERVIÇOS	4 (66,6%)
CASOS (CASO)	86 (20,6%)	PACIENTES (PACIENTE)	59 (12,5%)	CONFIRMADOS	99	SINTOMAS	3 (0,7%)	CELEBRAR	1 (7,6%)	INFORMAÇÕES	1 (16,6%)
MORTES	5 (12%)	IDOSOS	3 (0,6%)	ATENDIMENTOS	5	ISOLAMENTO	25 (6%)				
VIDA	4 (0,9%)	PREFEITURA	7 (1,4%)	INTERNADOS	72	PANDEMIA	1 (2,1%)				
UTIS	79 (18,9%)	EQUIPE	1 (0,2%)	HOSPITALIZADOS	21	MASCARA	10 (2,4%)				
HOSPITAL (HOSPITAIS)	25 (6%)	MUNICIPAL (MUNICIPIO)	70 (14,8%)	INFECTADOS	10	SAUDE	86 (20,6%)				
INFECÇÃO	10 (2,4%)	CIDADE	9 (1,9%)	POSITIVADOS	5	TRATAMENTO	8 (1,9%)				
ÓBITOS	78 (18,7%)	SECRETARIA	46 (9,7%)	FISCALIZAÇÃO	4	DISTANCIAMENTO	12 (2,8%)				
LOCKDOWN	17 (4%)	PELOTAS	240 (51%)	CONTAMINADOS	2						
VÍRUS	15 (3,6%)	BAIRROS	1 (0,2%)								
		AGLOMERAÇÃO	4 (0,8%)								
TOTAL	416 (100%)		470 (100%)		250 (100%)		416 (100%)		13 (100%)		6 (100%)

APÊNDICE V – COMPARATIVO PRESENÇA DAS CATEGORIAS DE
COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO INSTAGRAM EM 2020

**Comparativo presença das categorias de
comunicação pública no instagram em 2020**



APÊNDICE W – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – INSTAGRAM CANOAS – 2021

PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO		OUVIDORIA	
LEITOS	9 (7,69%)	FAMILIARES (FAMÍLIA)	4 (1,6%)	ATENDIMENTOS	19 (35,8%)	CORONAVIRUS	3 (3,1%)	VOCÊ	20 (74%)	CONTATO	1 (3%)
CASOS (CASO)	7 (5,9%)	PESSOAS	7 (2,9%)	DOSE	34 (64,1%)	COVID	34 (35,4%)	REFORÇAMOS	1 (3,7%)	SERVIÇOS	9 (27,2%)
VIDA	8 (6,8%)	POPULAÇÃO	5 (2,1%)			SINTOMAS	1 (1%)	ACESSE	4 (14,8%)	INFORMAÇÕES	9 (27,2%)
UTIS	2 (1,7%)	PROFISSIONAIS	20 (8,4%)			PANDEMIA	10 (10,4%)	CONTINUAREMOS	2 (7,4%)	AUXILIO	14 (42,4%)
HOSPITAL (HOSPITAIS)	5 (4,2%)	PACIENTES (PACIENTE)	5 (2,1%)			SAUDE	42 (43,7%)				
VACINAÇÃO	51 (43,5%)	IDOSOS	30 (12,6%)			DISTANCIAMENTO	1 (1%)				
ÓBITOS	1 (0,8%)	PREFEITURA	26 (10,9%)			PREVENÇÃO	5 (5,2%)				
VACINAÇÃO	22 (18,8%)	MUNICIPAL (MUNICIPIO)	28 (11,7%)								
IMUNIZAÇÃO (IMUNIZADOS)	12 (10,2%)	CIDADE	16 (6,7%)								
		SECRETARIA	5 (2,1%)								
		CANOAS	68 (28,5%)								
		BAIRROS	14 (5,8%)								
		AGLOMERAÇÃO	6 (2,5%)								
		FISCALIZAÇÃO	4 (1,6%)								
TOTAL	117 (100%)		238 (100%)		53 (100%)		96 (100%)		27 (100%)		33 (100%)

APÊNDICE X – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – INSTAGRAM GRAVATAÍ – 2021

PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO		OUVIDORIA	
LEITOS	8 (6,5%)	FAMILIARES (FAMÍLIA)	13 (2,9%)	VIGILÂNCIA	4 (3,8%)	CORONAVIRUS	28 (15,6%)	VOCÊ	36 (76,5%)	CONTATO	9 (28,1%)
CASOS (CASO)	8 (6,5%)	PESSOAS	42 (9,3%)	RECUPERADOS (RECUPERAÇÃO)	27 (26,2%)	COVID	53 (29,6%)	PRECISAR	4 (8,5%)	SERVIÇOS	18 (56,2%)
MORTES	5 (4%)	POPULAÇÃO	13 (2,9%)	CONFIRMADOS	12 (11,6%)	SINTOMAS	5 (2,79%)	CELEBRAR	2 (4,2%)	INFORMAÇÕES	2 (6,2%)
VIDA	14 (11,4%)	PROFISSIONAIS	10 (2,23%)	ATENDIMENTOS	30 (20,1%)	PANDEMIA	13 (7,2%)	COMUNICA	1 (2,1%)	ORIENTAÇÕES	3 (9,3%)
HOSPITAL (HOSPITAIS)	14 (11,4%)	PACIENTES (PACIENTE)	17 (3,8%)	DOSES	28 (27,1%)	MASCARA	12 (6,7%)	ACESSE	4 (8,5%)		
VACINAÇÃO	30 (24,5%)	IDOSOS	35 (7,8%)	FISCALIZAÇÃO	2 (1,9%)	SAUDE	62 (34,6%)				
ÓBITOS	12 (9,8%)	PREFEITURA	54 (12%)			TRATAMENTO	3 (1,6%)				
VACINA	18 (14,75)	MUNICIPAL (MUNICIPIO)	89 (19,9%)			DISTANCIAMENTO	3 (1,65%)				
IMUNIZAÇÃO	11 (9%)	CIDADE	12 (2,6%)								
LOCKDOWN	2 (1,6%)	SECRETARIA	41 (9,1%)								
		GRAVATAÍ	98 (21,9%)								
		BAIRROS	5 (1,1%)								
		AGLOMERAÇÕES	12 (2,68%)								
		CONTÁGIO	4 (0,8%)								
TOTAL	122 (100%)		447 (100%)		103 (100%)		179 (100%)		47 (100%)		32 (100%)

APÊNDICE Y – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – INSTAGRAM SANTA MARIA – 2021

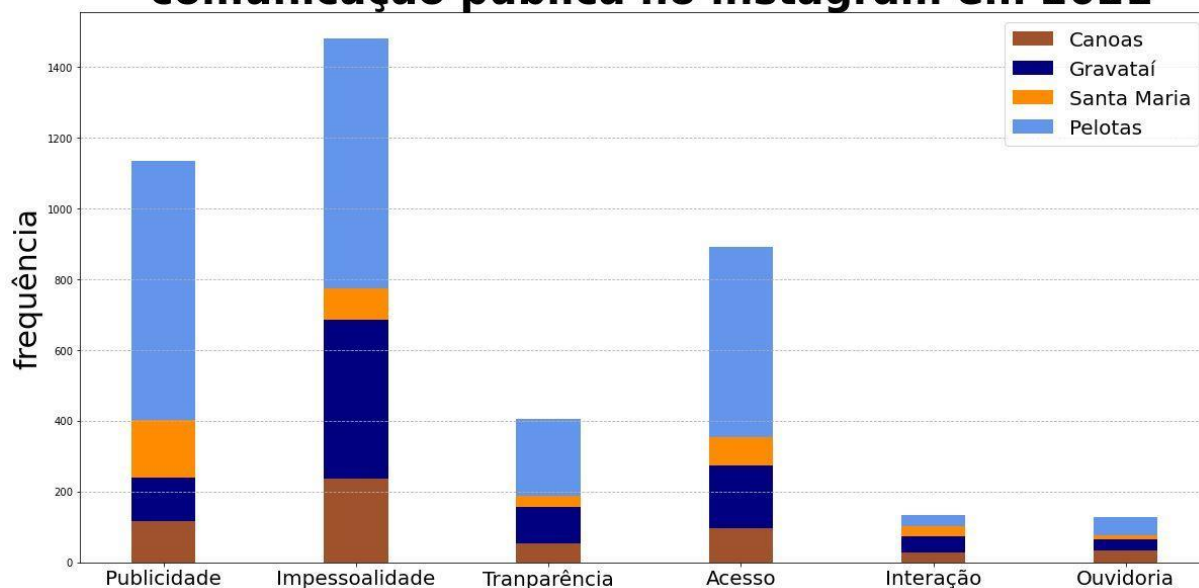
PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO		OUVIDORIA	
LEITOS	1 (0,6%)	FAMÍLIA	1 (1,1%)	VIGILÂNCIA	1 (3,1%)	CORONAVIRUS	8 (10,2%)	VOCÊ (VOCÊS)	15 (51,7%)	SERVIÇOS	9 (81,85)
CASOS	1 (0,6%)	PESSOAS	20 (22,4%)	EPIDEMIOLOGIA (EPIDEMIOLOGICO)	1 (3,1%)	COVID	24 (30,7%)	REFORÇAMOS (REFORÇAR)	1 (3,4%)	INFORMAÇÕES	2 (18,1%)
VIDAS	3 (1,8%)	POPULAÇÃO	2 (2,2%)	ATENDIMENTOS	11 (34,3%)	SINTOMAS	5 (6,4%)	CONFIRAR	10 (34,4%)		
UTIS	1 (0,6%)	PROFISSIONAIS	9 (10,1%)	TESTES	8 (25%)	PANDEMIA	8 (10,2%)	REALIZAR (REALIZAMOS)	3 (10,3%)		
HOSPITAL (HOSPITAIS) (HOSPITALARES)	1 (0,6%)	PACIENTES (PACIENTE)	1 (1,1%)	VACINADOS	4 (12,5%)	MASCARA	3 (3,8%)	PARTICIPAR	1 (3,4%)		
VACINAÇÃO	40 (24,3%)	IDOSOS	21 (23,5%)	PROTOCOLOS	2 (6,25%)	SAUDE	17 (21,7%)				
OBITOS	1 (0,6%)	PREFEITURA MUNICIPAL (MUNICIPIO)	8 (8,9%)	IMUNIZADOS (IMUNIZAÇÃO)	2 (6,25%)	DISTANCIAMENTO	2 (2,5%)				
DOSE (DOSES)	61 (37,1%)	CIDADE	11 (12,3%)	INTERNAÇÕES	1 (3,1%)	CARTEIRINHA	9 (11,5%)				
UBS	31 (18,9%)	SECRETARIA	5 (5,6%)	INFECTADOS	1 (3,1%)	AGENDAMENTO	2 (2,5%)				
VACINA (VACINAR)	17 (10,3%)	BAIRRO	3 (3,37%)								
SUS	6 (3,6%)	ESTADUAL	4 (4,49%)								
SURTOS	1 (0,6%)	PARTICIPANTES	3 (3,37%)								
			1 (1,1%)								
TOTAL	164 (100%)		89 (100%)		32 (100%)		78 (100%)		29 (100%)		11 (100%)

APÊNDICE Z – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – INSTAGRAM PELOTAS – 2021

PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO		OUVIDORIA	
LEITOS	20 (2,730)	FAMILIARES (FAMÍLIA)	2 (0,2%)	RECUPERADOS (RECUPERAÇÃO)	39 (17,8%)	CORONAVIRUS	149 (27,6%)	VOCÊ	8 (26,6%)	CONTATO	2 (3,8%)
CASOS (CASO)	121 (16,5%)	PESSOAS	37 (5,2%)	CONFIRMADOS	46 (21,1%)	COVID	154 (28,6%)	PRECISAR	9 (30%)	SERVIÇOS	6 (11,5%)
MORTES	40 (5,4%)	POPULAÇÃO	2 (0,2%)	ATENDIMENTOS	13 (5,9%)	SINTOMAS	45 (8,36%)	ACESSE	11 (36,6%)	INFORMAÇÕES	42 (80,7%)
UTIS	33 (4,55)	PROFISSIONAIS	56 (7,9%)	INTERNADOS	52 (23,8%)	PANDEMIA	11 (2%)	PARTICPE	2 (6,6%)	ORIENTAÇÃO	2 (3,8%)
HOSPITAL (HOSPITAIS)	37 (5%)	PACIENTES (PACIENTE)	64 (9%)	HOSPITALIZADOS	40 (18,3%)	MASCARA	17 (3,1%)				
VACINAÇÃO	140 (19,1%)	IDOSOS (IDOSO)	163 (23%)	TRANSFERIDOS	28 (12,8%)	SAUDE	130 (24,1%)				
ÓBITOS	42 (5,7%)	PREFEITURA	21 (2,9%)			TRATAMENTO	1 (0,1%)				
DOSES	152 (20,8%)	EQUIPE	3 (0,4%)			DISTANCIAMENTO	7 (1,3%)				
VACINA	92 (12,6%)	MUNICIPAL (MUNICIPIO)	83 (11,7%)			ISOLAMENTO	24 (4,4%)				
UBS	37 (5,5)	CIDADES	29 (4,1%)								
LOCKDOWN	16 (2,1%)	SECRETARIA	64 (9%)								
		PELOTAS	154 (21,8%)								
		BAIRROS	16 (2,2%)								
		VACINOMETRO	6 (0,8%)								
		AGLOMERAÇÃO	4 (0,5%)								
TOTAL	730 (100%)		706 (100%)		218 (100%)		538 (100%)		30 (100%)		52 (100%)

APÊNDICE AA – COMPARATIVO PRESENÇA DAS CATEGORIAS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO INSTAGRAM EM 2021

Comparativo presença das categorias de comunicação pública no instagram em 2021



APÊNDICE AB – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – SITE CANOAS – 2020

PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO	OUVIDORIA
LEITOS	1 (25%)	FAMILIARES (FAMÍLIA)	1 (3,3%)	ATENDIMENTOS	1	CORONAVIRUS	1 (10%)		
UTIS	1 (25%)	IDOSOS	1 (3,3%)			COVID	1 (10%)		
HOSPITAL (HOSPITAIS)	1 (25%)	PREFEITURA	10 (33,3%)			PANDEMIA	4 (40%)		
VACINAÇÃO	1 (25%)	MUNICIPAL (MUNICIPIO)	1 (3,3%)			SAUDE	3 (30%)		
		CIDADE	3 (10%)			RESTRIÇÕES	1 (10%)		
		CANOAS	14 (46,6%)						
TOTAL	4 (100%)		30 (100%)		1 (100%)		10 (100%)	0	0

APÊNDICE AC – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – SITE GRAVATAÍ – 2020

PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO		OUVIDORIA	
LEITOS	3 (25%)	FAMILIARES (FAMÍLIA)	5 (5,8%)	REGISTRADOS	1	CORONAVIRUS	5 (22,7%)	INCENTIVAR	1	CONTATO	1 (16,6%)
MORTES	3 (25%)	POPULAÇÃO	2 (2,3%)			COVID	2 (9%)			SERVIÇOS	5 (83,3%)
UTI	1 (8,3%)	PROFISSIONAIS	1 (1,1%)			PANDEMIA	2 (9%)				
HOSPITAL (HOSPITAIS)	2 (16,6%)	PACIENTES (PACIENTE)	3 (3,4%)			MASCARAS	2 (9%)				
ÓBITOS	3 (25%)	PREFEITURA	17 (19,7%)			SAUDE	7 (31,8%)				
		EQUIPE (EQUIPES)	1 (1,1%)			TRATAMENTO	1 (4,54%)				
		MUNICIPAL (MUNICIPIO)	22 (25,5%)			DISTANCIAMENT O	1 (4,5%)				
		SECRETARIA	2 (2,3%)			ATENDIMENTO	2 (9%)				
		GRAVATAÍ	32								
		BAIRRO	191,1%)								
TOTAL	12 (100%)		86 (100%)		1 (100%)		22 (100%)		1 (100%)		6 (100%)

APÊNDICE AD – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – SITE SANTA MARIA – 2020

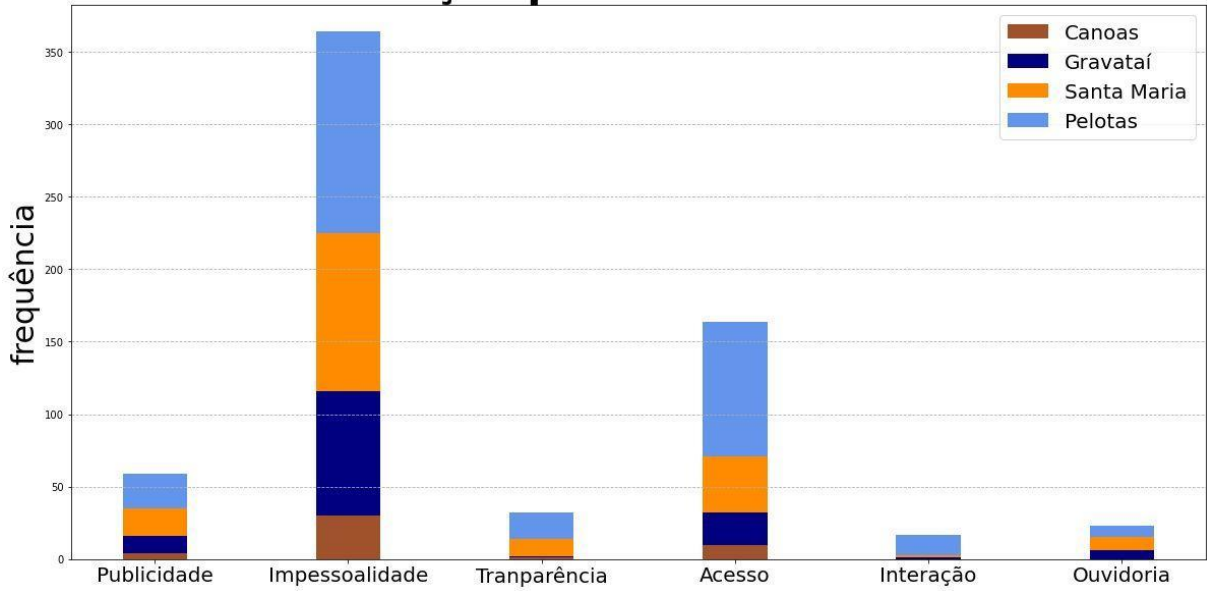
PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO		OUVIDORIA	
VACINAÇÃO (VACINOU)	4 (21%)	FAMILIARES (FAMÍLIA)	4 (3,6%)	ATENDIMENTOS (ATENDIMENTO)	5 (41,6%)	CORONAVIRUS	4 (10,2%)	APOIO	2	SERVIÇOS(SERVIÇO)	4 (44,4%)
ÓBITOS (ÓBITO)	5 (26,3%)	POPULAÇÃO	1 (0,9%)	DIAGNÓSTICO	5 (41,6%)	COVID	14 (35,8%)			COMUNICADO	5 (55,5%)
PREVENÇÃO	5 (26,3%)	PROFISSIONAIS(PROFISSIONAL)	2 (1,8%)	FISCALIZAÇÃO (FISCALIZAÇÕES)	2 (16,6%)	PANDEMIA	4 (10,2%)				
SANITIZAÇÃO	2 (10,5%)	PREFEITURA	78 (71,5%)			MASCARA	2 (5,1%)				
UPA	1 (5,2%)	MUNICIPAL (MUNICIPIO)	9 (8,2%)			SAUDE	10 (25,6%)				
DOSES	1 (5,2%)	CIDADE	6 (5,5%)			DISTANCIAMENTO	1 (2,5%)				
VACINA	1 (5,2%)	SECRETARIA	1 (0,9%)			RESTRICÇÕES (RESTRICÇÃO)	4 (10,2%)				
		BAIRROS	7 (6,4%)								
		ESPECIALISTAS(ESPECIALISTA)	1 (0,9%)								
TOTAL	19 (100%)		109 (100%)		12 (100%)		39 (100%)		2 (100%)		9 (100%)

APÊNDICE AE – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – SITE PELOTAS – 2020

PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO		OUVIDORIA	
LEITOS (LEITO)	3 (12,5%)	PESSOAS	9 (6,4%)	VIGILÂNCIA	1 (5,5%)	CORONAVIRUS	37 (39,7%)	REGISTRA	13 (92,8%)	SERVIÇOS(SERVIÇO)	7 (87,5%)
CASOS (CASO)	9 (37,5%)	POPULAÇÃO	3 (2,1%)	CONFIRMADOS	4 (22,2%)	COVID	15 (16,1%)	INFORMA	1 (7,1%)	INFORMAÇÕES	1 (12,5%)
MORTES	2 (8,3%)	PROFISSIONAIS	6 (4,3%)	ATENDIMENTOS(ATENDIMENTO)	5 (27,7%)	ISOLAMENTO	6 (6,4%)				
VACINAÇÃO	1 (4,1%)	PACIENTES (PACIENTE)	4 (2,8%)	INFECTADOS/AS	6 (33,3%)	PANDEMIA	4 (4,3%)				
ÓBITOS(OBITO)	8 (33,3%)	IDOSOS	1 (0,7%)	FISCALIZAÇÃO	2 (11,1%)	SAUDE	12 (12,9%)				
SUS	1	PREFEITURA	30 (21,5%)	INTERNADO	1 (5,5%)	DISTANCIAMENTO	4 (4,3%)				
		EQUIPE (EQUIPES)	5 (3,5%)			LOCKDOWN	13 (13,9%)				
		MUNICIPAL (MUNICIPIO)	22 (15,8%)			VIRUS	1 (1%)				
		CIDADE	5 (3,5%)			INFECÇÃO	1 (1%)				
		SECRETARIA(SECRETARIAS)	5 (3,5%)								
		PELOTAS	40 (28,7%)								
		BAIROS (BAIRRO)	4 (2,8%)								
		MUNICIPAIS	2 (1,4%)								
		FAMILIAS	2 (1,4%)								
		AGLOMERAÇÕES	1 (0,7%)								
TOTAL	24 (100%)		139 (139%)		18 (100%)		93 (100%)		14 (100%)		8 (100%)

APÊNDICE AF – COMPARATIVO PRESENÇA DAS CATEGORIAS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO SITE EM 2020

Comparativo presença das categorias de comunicação pública no site em 2020



APÊNDICE AG – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – SITE CANOAS – 2021

PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO		OUVIDORIA	
LEITOS	4 (5,9%)	PESSOAS	2 (1,5%)	RECUPERADOS (RECUPERAÇÃO)	4 (20%)	CORONAVIRUS	3 (4,6%)	PRECISAR	1	SERVIÇOS	1 (10%)
CASOS (CASO)	7 (10,4%)	POPULAÇÃO	3 (2,25)	CONFIRMADOS	3 (15%)	COVID	44 (67,5%)			INFORMAÇÕES	2 (20%)
VIDA	1 (1,4%)	PROFISSIONAIS	7 (5,2%)	ATENDIMENTOS	3 (15%)	PANDEMIA	4 (6,1%)			AUXILIO	7(70%)
OCUPADOS	1 (1,4%)	PACIENTES (PACIENTE)	2 (1,5%)	VACINADOS	3 (15%)	SAUDE	13 (20%)				
UTIS (UTI)	6 (8,9%)	IDOSOS	14 (10,5%)	FISCALIZAÇÃO	2 (10%)	DISTANCIAMENT O	1 (1,5%)				
HOSPITAL (HOSPITAIS)	12 (17,9%)	PREFEITURA	29 (21,8%)	INTERNAÇÕES	1 (5%)						
VACINAÇÃO	9 (13,4%)	MUNICIPAL (MUNICIPIO)	15 (11,2%)	SUPERLOTAÇÃO	2 (10%)						
ÓBITOS	2 (2,9%)	CIDADE	3 (2,2%)	TESTAGEM	2 (10%)						
VACINA	12 (17,9%)	SECRETARIA	3 (2,2%)								
DOSE (DOSES)	13 (19,4%)	CANOAS	53 (39,8%)								
		BAIRROS	2 (1,5%)								
TOTAL	67 (100%)		133 (100%)		20 (100%)		65 (100%)		1 (100%)		10 (100%)

APÊNDICE AH – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – SITE GRAVATAÍ – 2021

PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO		OUVIDORIA	
MORTES	1 (6,6%)	FAMILIARES (FAMÍLIA)	1 (1,5%)	ATENDIMENTOS	1	CORONAVIRUS	3 (10,3%)	VOCÊ	1	ORIENTAÇÃO	1
HOSPITAL (HOSPITAIS)	3 (20%)	PESSOAS	1 (1,5%)	IMUNIZAÇÃO	1	COVID	12 (41,3%)	AGRADECIMENTOS	1		
VACINAÇÃO	6 (40%)	POPULAÇÃO	1 (1,5%)			ISOLAMENTO	1 (3,4%)				
DOSE	3 (20)	PROFISSIONAIS	1 (1,5%)			PANDEMIA	2 (6,8%)				
VACINA	2 (13,3%)	PACIENTES (PACIENTE)	1 (1,5%)			SAUDE	7 (24,1%)				
		IDOSOS	9 (14,%)			DISTANCIAMENTO	3 (10,3%)				
		PREFEITURA	12 (18,7%)			LOCKDOWN	1 (3,4%)				
		MUNICIPAL (MUNICIPIO)	13 (20,3%)								
		CIDADE	1 (1,5%)								
		SECRETARIA	1 (1,5%)								
		GRAVATAÍ	19 (29,6%)								
		CONSCIENTIZAÇÃO	2 (3,1%)								
		AGLOMERAÇÕES	2 (3,1%)								
TOTAL	15 (100%)		64 (100%)		2 (100%)		29 (100%)		2 (100%)		1 (100%)

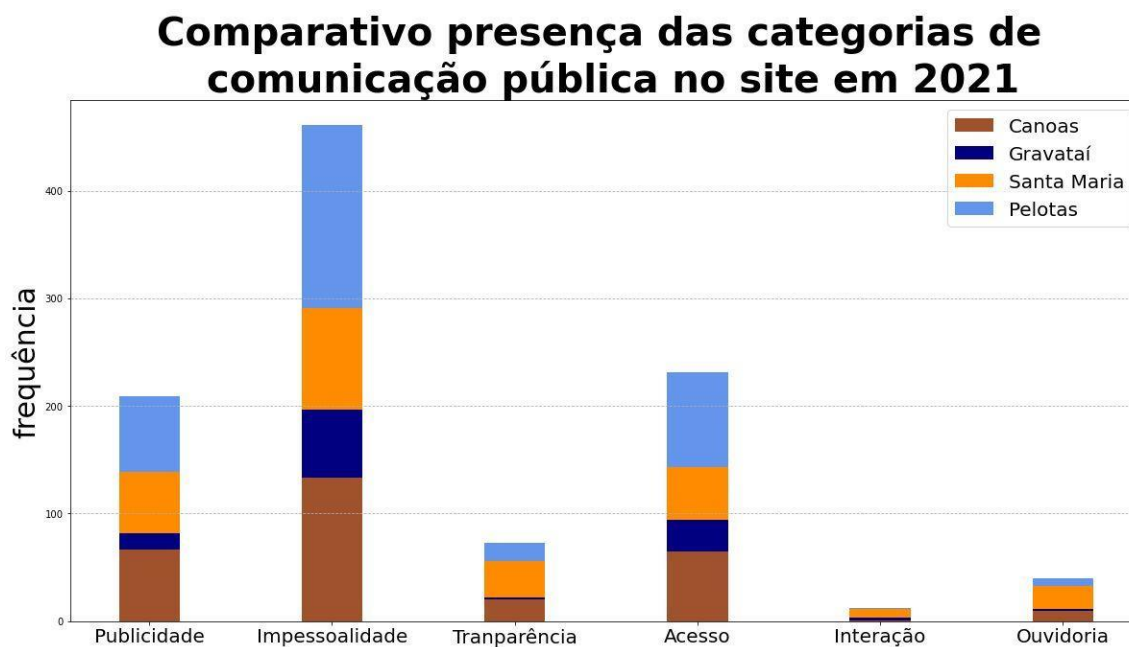
APÊNDICE AI – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO – SITE SANTA MARIA – 2021

PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO		OUVIDORIA	
LEITOS	2 (3,5%)	PESSOAS	10 (10,6%)	RECUPERADOS (RECUPERAÇÃO)	3 (8,8%)	COVID	42 (85,7%)	INFORMA	7 (87,5%)	COMUNICADO	20 (90,9%)
CASOS (CASO)	2 (3,5%)	PROFISSIONAIS	4 (4,2%)	ATENDIMENTOS(ATENDIMENTO)	7 (20,5%)	MASCARA	2 (4%)	PARTICIPA	1 (12,5%)	ORIENTAÇÕES	2 (9%)
UTIS (UTI)	1 (1,7%)	PACIENTES (PACIENTE)	5 (5,3%)	FISCALIZAÇÃO	15 (44,1%)	SAUDE	5 (10,2%)				
HOSPITAL (HOSPITAIS)	1 (1,7%)	IDOSOS	3 (3,1%)	TESTES	3 (8,8%)						
VACINAÇÃO (VACINA/S)	14 (24,5%)	PREFEITURA	48 (51%)	VISTORIA	2 (5,8%)						
ÓBITOS (OBITO)	19 (33,3%)	MUNICIPAL / AIS (MUNICIPIO)	9 (9,5%)	RECEBEU	1 (2,9%)						
DOSE (DOSES)	12 (21%)	CIDADE	6 (6,3%)	ANUNCIADOS	1 (2,9%)						
UPA	4 (7%)	BAIRROS (BAIRRO)	9 (9,5%)	SANITIZADOS	1 (2,9%)						
UBS	2 (3,5%)			VACINADAS	1 (2,9%)						
	57 (100%)		94 (100%)		34 (100%)		49 (100%)		8 (100%)		22 (100%)

APÊNDICE AJ – TABELA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO 2021 – SITE PELOTAS – 2021

PUBLICIDADE		IMPESSOALIDADE		TRANSPARÊNCIA		ACESSO		INTERAÇÃO		OUVIDORIA	
LEITOS	2 (2,8%)	FAMILIARES (FAMÍLIA)	1 (0,5%)	ATENDIMENTOS	4 (23,5%)	CORONAVIRUS	32 (36,3%)	PRECISAR	1	CONTATO	1 (14,2%)
CASOS (CASO)	3 (4,2%)	PESSOAS	15 (8,8%)	IMUNIZADOS	6 (35,2%)	COVID	25 (28,4%)			SERVIÇOS	4 (57,1%)
MORTES	9 (12,8%)	POPULAÇÃO	2 (1,1%)	VACINADOS	4 (23,5%)	PANDEMIA	9 (10,2%)			INFORMAÇÕES	2 (28,5%)
VIDA	3 (4,2%)	PROFISSIONAIS	15 (8,8%)	FISCALIZAÇÃO	3 (17,6%)	SAUDE	15 (17%)				
UTIS	2 (2,8%)	IDOSOS	35 (20,5%)			LOCKDOWN	7 (7,9%)				
HOSPITAL (HOSPITAIS)	1 (1,4%)	PREFEITURA	28 (16,4%)								
VACINAÇÃO	20 (28,5%)	MUNICIPAL (MUNICIPIO)	27 (15,8%)								
ÓBITOS	9 (12,8%)	CIDADE	3 (1,7%)								
IMUNIZAÇÃO	12 (17,1%)	SECRETARIA	4 (2,35%)								
DOSE	8 (11,4%)	PELOTAS	34 (20%)								
UBS	1 (1,4%)	BAIRROS	4 (2,3%)								
		AGLOMERAÇÕES	1(0,5%)								
		PREVENÇÃO	1 (0,5%)								
TOTAL	70 (100%)		170 (100%)		17 (100%)		88 (100%)		1 (100%)		7 (100%)

APÊNDICE AK – COMPARATIVO PRESENÇA DAS CATEGORIAS DE COMUNICAÇÃO NO SITE EM 2021



ANEXOS

ANEXO A – PUBLICAÇÕES DAS OPAS DIVULGADAS EM MARÇO DE 2023, QUE DEMONSTRAM O ALERTA PARA A CONTINUIDADE DA PANDEMIA AO REDOR DO MUNDO



Fonte: Instagram OPSPAHO (2023).