



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS I - CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (CCSA)  
DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO (DECOM)  
CURSO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - JORNALISMO**

**JOSÉ YGOR LINO DA SILVA**

**ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO DA PARAÍBA - UM OLHAR A PARTIR DA  
NOÇÃO DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA**

**CAMPINA GRANDE**

**2021**

**JOSÉ YGOR LINO DA SILVA**

**ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO DA PARAÍBA - UM OLHAR A PARTIR DA  
NOÇÃO DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Comunicação Social da Universidade Estadual da Paraíba - UEPB, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Jornalismo.

**Linha de Pesquisa: Comunicação Organizacional**

**Orientadora:** Profa. Dra. Ada Kesea Guedes Bezerra

**CAMPINA GRANDE**

**2021**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S586s Silva, Jose Ygor Lino da.  
Orçamento Democrático da Paraíba - Um olhar a partir da  
noção de comunicação pública [manuscrito] / Jose Ygor Lino  
da Silva. - 2021.  
18 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em  
Jornalismo) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de  
Ciências Sociais Aplicadas, 2021.

"Orientação : Profa. Dra. Ada Kesea Guedes Bezerra ,  
Coordenação do Curso de Jornalismo - CCSA."

1. Interesse público. 2. Comunicação pública. 3.  
Orçamento democrático da Paraíba. I. Título

21. ed. CDD 302.2

**JOSÉ YGOR LINO DA SILVA**

**ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO DA PARAÍBA - UM OLHAR A PARTIR DA  
NOÇÃO DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso na modalidade Artigo, apresentado ao Centro de Ciências Sociais e Aplicadas - CCSA, da Universidade Estadual da Paraíba - UEPB, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Jornalismo.

Área de concentração: Comunicação Organizacional.

Aprovada em: 21 / 05 / 2021.

**BANCA EXAMINADORA**

*Ada Kesea Guedes Bezerra*

Profa. Dra. Ada Kesea Guedes Bezerra (Orientadora)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

*Verônica Almeida de Oliveira Lima*

Profa. Dra. Verônica Almeida de Oliveira  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

*Luís Adriano M. Costa*

Prof. Dr. Luís Adriano Mendes Costa  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

## RESUMO

É dever das instituições e gestores da administração pública, manter uma comunicação efetiva com a sociedade, de modo a garantir transparência e estabelecer a informação e participação do cidadão nas questões de ordem pública e interesse coletivo. Para isso, diferentes formas e canais devem ser utilizados. Como essa finalidade o Governo do Estado da Paraíba mantém, desde 2011, o Orçamento Democrático como um instrumento de comunicação entre os representantes do governo e a população paraibana. Contudo, a partir de estudos sobre o que é comunicação pública, sobretudo, a partir dos pressupostos de Pierre Zémor (2005), Jaramillo López (2004), Jorge Duarte (2009) e Eugênio Bucci (2015), entende-se que nem toda a ação e forma de comunicação atende aos pré-requisitos de uma comunicação pública efetiva e desinteressada. Assim, esse artigo tem como finalidade observar algumas ações do Orçamento Democrático da Paraíba, afim de identificar o que é condizente ou não com a comunicação pública. A pesquisa, de caráter exploratório e descritivo, pode evidenciar algumas aproximações e distanciamentos do que os estudiosos da área defendem como próprias desse tipo de comunicação.

**Palavras-chave:** Interesse Público. Comunicação Pública. Orçamento Democrático da Paraíba.

## ABSTRACT

It is the duty of public administration institutions and managers to maintain effective communication with society in order to maintain transparency and establish citizen information and participation in matters of public order and collective interest. For this, different forms and channels must be used. As this purpose, the State Government of Paraíba has maintained, since 2011, the Democratic Budget as a communication tool between government representatives and the population of Paraíba. However, based on studies on what public communication is, above all, based on the assumptions of Pierre Zémor (2005), Jaramillo López (2004), Jorge Duarte (2009) and Eugênio Bucci (2015), it is understood that not all the action and form of communication meets the prerequisites for effective and disinterested public communication. Thus, this article aims to observe some actions of the Democratic Budget of Paraíba, in order to identify what is consistent or not with public communication. The research, which has the intention to be of an exploratory and descriptive character, can show some approximations and distances from what the scholars of the area defend as typical of this type of communication.

**Keywords:** Public Interest. Public Communication. Democratic Budget of Paraíba.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>2 ESTADO E O CENTRO DO INTERESSE PÚBLICO .....</b>	<b>6</b>
<b>3 COMUNICAÇÃO PÚBLICA E A BUSCA DE UM CONCEITO .....</b>	<b>7</b>
<b>4 ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO: ESTRUTURA E FUNCIONALIDADES .....</b>	<b>10</b>
<b>4.1 Aproximações com a comunicação pública .....</b>	<b>12</b>
<b>4.2 Distanciamento do que rege a verdadeira comunicação pública .....</b>	<b>13</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>15</b>
<b>6 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>16</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O Orçamento Democrático, criado em 2011, é um projeto do Governo do Estado da Paraíba, que visa, de acordo com a Secretaria de Planejamento, servir como um instrumento de comunicação entre os representantes do governo e a população paraibana. A proposta é de informar como, onde e quanto da receita do estado está sendo utilizada, além de ouvir e debater as demandas da população com secretários e o governador do estado.

A relação entre o poder público e o povo deve acontecer de forma a seguir um interesse geral, seja para prestar informação, formular uma mediação de debate ou contribuir de forma direta numa comunicação social compartilhada entre setores regionais. O estado paraibano toma como responsabilidade essa tarefa dentro do orçamento democrático, conforme seu principal objetivo.

A partir de decisões políticas, governamentais e administrativas são efetivadas as ações do governo dentro do Orçamento Democrático. Mas até onde a relação governo e sociedade pode ser entendida apenas como prestação de serviço?

Uma mensagem do governo, seja em qualquer veículo de informação, pode, por exemplo, fugir do sentido de uma comunicação pública para representar mais uma campanha publicitária, atendendo a interesses particulares ou de determinados grupos, contrariando, dessa forma, a legitimidade de uma comunicação para os governados.

Nesse sentido, a finalidade deste artigo é observar como o Orçamento Democrático criado enquanto ferramenta de interação com o cidadão paraibano para a participação deste na administração da coisa pública, funciona em consonância ou discordância com o que se entende por comunicação pública. Para tanto, realizamos pesquisa de caráter descritivo e exploratório, a partir do aporte teórico dos estudos de autores como Zemór (2005), López (2003, 2010), Duarte (2009), Bucci (2015) dentre outros que definem os aspectos, missão e nuances da comunicação pública.

Acreditamos que esse tipo de estudo se faz relevante tanto para despertar o olhar crítico para os interesses que podem, por ventura, compor essas ações de caráter governamental; para alertar sobre a necessidade da participação do cidadão nas decisões administrativas de ordem pública; quanto para debater melhor um conceito controverso e dinâmico como é o da comunicação pública.

## 2. ESTADO E O CENTRO DO INTERESSE PÚBLICO

A comunicação entre o governo e governados, sendo de ordem pública, traz a responsabilidade para o Estado como principal mediador desse debate e como configurador de ferramentas para uma partilha de responsabilidades entre a população, os representantes de um governo e o interesse público.

O Estado se constitui instância de poder, mas também precisa atuar como uma via de comunicação pública; deve fazer com que os governos e sua formação se tornem o centro da comunicação e do público, tendo em vista, sua proposta de debater interesses coletivos, construir ideias e consensos, além de prestar contas das atividades e dos recursos da máquina pública.

O interesse público, de um coletivo, em paralelo com as atividades governamentais de uma representação do executivo, mostra o poder comunicacional do estado, como expressado de forma concisa por Pierre Zémor (2005), nome de referência nos estudos brasileiros sobre comunicação pública. Além da necessidade de uma legitimidade do interesse geral, o autor defende o debate de ordem pública através da participação popular dentro do desenvolvimento de uma decisão do Estado.

O Estado, a partir do seu poder governamental e comunicacional, deve possuir um caráter informativo, mas ofertar espaço para a ação colaborativa, como via de ouvir a voz popular e contribuir com possíveis soluções de demandas surgidas a partir de debates ou assembleias. Para Zémor (2005), as instituições públicas teriam que agir com deveres de informar, ouvir e contribuir com a construção da relação social, acompanhando as mudanças de comportamentos da sociedade civil.

Ainda de acordo com o autor, os poderes públicos possuem a função de desenvolver reformas, mantendo um patamar considerável e satisfatório de informações prestadas a sociedade, em paralelo a um interesse geral, que segundo o autor, deve ser o resultado de compromissos de indivíduos através de um "contrato social" (ZÉMOR, 2005, p.6-9).

Portanto, as decisões que envolvem o bem público não devem ser exclusivas dos governos, mas serem tomadas a partir de um amplo debate coletivo, por meio de canais que envolvam democraticamente o cidadão. Vale ressaltar ainda que os canais pensados para a efetivação do diálogo precisam ser criados de modo a



atingir o maior número de diversidade de sujeitos. Só assim haverá alcance e pluralidade de vozes e demandas.

### **3. COMUNICAÇÃO PÚBLICA E A BUSCA DE UM CONCEITO**

Antes de discorrer sobre o tema ora em tela, é importante apreender o que se entende por comunicação pública. Esta pode ser entendida a partir da identificação do comunicar para demandas sociais, podendo ser utilizada para formular políticas públicas de forma corresponsável com a sociedade civil, seja na definição de estratégias, execução de planos ou até mesmo no monitoramento destes. Sendo assim, exige o mais alto grau de coletividade dentro da esfera pública.

Para além de garantir a participação popular nas decisões e ações de seu interesse, a comunicação pública deve garantir uma pluralidade nessa participação e o entendimento dos participantes nos debates e decisões que os envolvem. O sentido de exercer a cidadania precisa chegar a todos, assim como o direito e a tarefa de praticar a democracia.

Para tanto, se faz necessário ressaltar que a noção de comunicação pública que norteia essa incursão não é trabalhada apenas por um autor, mas resultado do diálogo entre estudiosos, que ressaltaram aproximações e diferenças em busca da definição e maior clareza acerca do tema.

A comunicação pública pressupõe existência efetiva de uma esfera pública, na qual sejam tratados temas e interesses estritamente de cunho público e coletivo. A partir de uma mobilização social e de uma relação entre a comunicação e a política, nasce a comunicação pública, tida também como uma “arte de construir consensos”, assim como diz o estudioso Jaramillo López (LÓPEZ, 2003, p.1).

Para o autor, trata-se de uma ferramenta política, mediática, estatal, organizacional ou da própria vida social. (LÓPEZ, 2010a, p.4-5). No que se refere à política, considera o ramo como estando inteiramente ligado à questão pública, e, portanto, à comunicação. Já o caráter mediático se apresenta, pois, elaborada dentro dos meios de comunicação, não só pode ser desenvolvida a partir de planos e processos culturais, entretenimento, fonte de informação, mas também como promotora de uma agenda pública e também de uma agenda política. A ferramenta é estatal e não desligada da política, pois contempla as interações comunicativas entre governo e sociedade, portanto, uma comunicação pública. É organizacional e

prevê uma dimensão onde abrange interesses e mensagens de grupos que buscam impor algo, algum sentido, alguma regra ou mesmo conquistar algum pedido a partir de comportamentos e anseios coletivos. Esta ferramenta não está exclusiva da organização privada. Como último aspecto considerado por López (2005), compreende-se a vida social, abarcando as interações, os movimentos e organizações sociais, a partir de mais de um grupo, em que se põe numa "mesa", ainda que imaginária, propostas de interesse coletivo.

A comunicação pública, a partir de uma construção de mobilização social, considera alguns níveis de comunicação para a conquista de uma participação popular. Ela requer o ato da informação; da consulta através de uma pesquisa ou apuração; da deliberação pelo reconhecimento de argumentos alheios em locais de debates públicos; do consenso através de negociações de cunho coletivo; e da corresponsabilidade, a partir de uma divisão de compromissos por uma atuação compartilhada (LÓPEZ et al., 2004, p. 44).

O também estudioso do tema, Jorge Duarte, se aproxima de López ao trazer o cidadão para o centro do debate e causa, mas vai além ao tratar do assunto, quando aborda que a comunicação pública sugere não apenas o diálogo, como também um ensinamento ao cidadão. Segundo ele, a comunicação pública, em sua essência, deve:

Incluir a possibilidade de o cidadão ter o pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe, à possibilidade de expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse e a perspectiva de participar ativamente, de obter orientação, educação e diálogo. (DUARTE, 2009, p. 64).

O autor busca ainda mostrar uma certa dificuldade da comunicação pública, que não está em suas formas de se instrumentalizar, mas na compreensão de quem busca atingir da maneira mais adequada possível, com consequências para o sucesso ou insucesso da comunicação:

Hoje, as grandes barreiras na comunicação não são a falta de instrumentos ou de informação, mas as dificuldades em ajudar o interessado a descobrir seu conhecimento e capacidade de agir. Ou seja, permitir que cada cidadão tenha conhecimento pleno dos assuntos que lhe dizem respeito para tomar a melhor decisão possível. (DUARTE, 2009, p. 67).

Como contraponto, o assunto ainda pode ser entendido como uma ferramenta genial para a autopromoção de uma gestão. Esta comunicação corre o risco de ser realizada de uma maneira desejada em particular por um governo, de modo que soa melhor a representação de um ou outro representante. O pesquisador Eugênio Bucci, por exemplo, trata práticas do tipo como nada próximas do que pode ser considerado comunicação pública. "Propagandas pagas com verba estatal em veículos comerciais é uma de algumas práticas que nada têm de públicas". (BUCCI, 2015, p. 39).

Mas o que se encaixa como comunicação pública? Talvez pareça vago trazer um conceito definido, tornando-se mais fácil eliminar ou analisar aquilo que esteja distante ou mais próximo de uma comunicação pública efetiva. "Se você quiser, encontrará respaldo acadêmico para dizer que um feirante que usa um megafone para anunciar desconto no preço do tomate está fazendo comunicação pública". (BUCCI, 2015, p. 40).

Uma campanha de vacinação contra algum tipo de doença ou a própria prevenção de uma dengue, elaborada e veiculada a partir de esforços do Estado, se encaixa perfeitamente como um ato de interesse público, e, portanto, próximo à comunicação pública. Mas e o que dizer de uma campanha que, embora aborde algo de interesse coletivo, seja realizada por uma empresa privada? Deve ser considerada próxima a tal comunicação pública? Percebam, dessa forma, que as palavras se cruzam e se enlaçam no mesmo ponto escuro de uma possível definição concreta do que é comunicação pública.

Desse modo, voltamos a mencionar Duarte na contribuição do entendimento desse conceito. De acordo com ele, trata-se de um campo "envolvendo tudo o que diga respeito a: aparato estatal, ações governamentais, partidos políticos, movimentos sociais, empresas públicas, terceiro setor e, até mesmo, em certas circunstâncias, às empresas privadas". (DUARTE, 2009, p. 61).

Entretanto, Bucci (2015, p. 44) faz um alerta: entender a comunicação pública como comunicação privada é como dizer que situação é o mesmo que oposição. "É preciso alertar que nem tudo que atrai a atenção do público é um fenômeno próprio da comunicação pública", observa ele. Um programa de entretenimento, num canal de TV aberto, por exemplo, é de alcance a um grande público, mas parte de uma empresa privada, com veiculação publicitária, inclusive, e portanto, apresenta interesses que ultrapassam a noção do interesse coletivo.

Sendo assim, o Estado tem o direito e o dever de comunicar com e para os cidadãos, acatar sugestões e mostrar suas ações, mas sempre zelando pelo senso público e conteúdo social, para que não soe como publicização de interesses particulares de seus agentes ou mesmo promoção e exaltação da imagem uma figura política.

Entendamos que o interesse particular não deve se sobressair ao interesse público a partir do Artigo 37, parágrafo 1 da Constituição, onde diz: A publicidade dos atos, programas, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

#### **4. ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO: ESTRUTURA E FUNCIONALIDADES**

O Orçamento Democrático é um projeto executado pelo governo estadual da Paraíba através da Secretaria de Planejamento. O intuito do projeto, criado em 2011, no primeiro ano de gestão do ex-governador Ricardo Coutinho (PSB), é servir como ferramenta de comunicação entre os setores governamentais e as regiões paraibanas.

O OD é formado a partir de uma divisão de quatorze regiões que abarcam os 223 municípios paraibanos, para encontros a serem debatidos os interesses e demandas das cidades, através da participação direta popular com deputados, governador e secretários de estado. É permitido que durante a participação popular se apresentem pedidos em três áreas de investimento, como saúde, educação e infraestrutura, por exemplo. Os problemas regionais e anseios do povo são postos em debates e analisados como podem ser solucionados a partir de providências do poder público.<sup>1</sup>

Ao mesmo tempo em que visa manter contato direto com o povo, através de encontros, o OD objetiva ser também um meio de prestação de contas dos gastos públicos aplicados em ações administrativas e governamentais. Obras, previsões de conclusões e de gastos são informados durante as assembleias.

---

<sup>1</sup> Ver em: <<https://paraiba.pb.gov.br/diretas/ode>>. Acesso em 21 de janeiro de 2021.

O projeto conta ainda, com uma formação de conselheiros eleitos para um mandato voluntário de dois anos e dividido por regiões. Estes, são escolhidos pela população e não devem ter absolutamente nenhum vínculo empregatício com o governo do estado. O número de escolhidos depende do número de votantes reunidos em assembleia, e a eles são assegurados alguns debates sobre gestão pública e representação popular.

A função dos conselheiros é exatamente também servir como ponto de ligação entre o governo e governados. Eles devem ouvir e analisar demandas e sugerir as soluções aos representantes de cada pasta do estado, de acordo com a área da causa. Além disso, iniciada as obras ou providências, é dever do conselheiro fiscalizar o andamento e percurso dos determinados benefícios, ou seja, eles devem formular diagnósticos das regiões que representam e monitorar as providências.

O OD dispõe de um site com todas as informações anteriores, servindo, desta forma, como ferramenta de armazenamento informacional dos serviços disponíveis e prestados, além de ser forma de contato direto com a comunidade de leitores que acompanham o meio digital e podem interagir enviando mensagens através da opção "contato".

Uma vez esclarecida a missão e estrutura do OD, o caminho é incorrer na análise de como este mecanismo tem operado enquanto àquilo a que se propõe à luz da teoria contemplada aqui. Nesse sentido, lembremos que as colocações dos pesquisadores Zémor, Jaramillo, Bucci e Duarte, apresentam algumas aproximações e distinções de uma suposta definição do que deve ser considerado comunicação pública. No entanto, é visível uma maior facilidade em apontar o que não é do que é comunicação pública.

Enquanto Zémor e Jaramillo dialogam de maneira mais próxima, trazendo o Estado como representação de um poder público e a mobilização social para o centro da comunicação tratada, Bucci questiona exatamente a forma vaga com que os pesquisadores anteriores abordam o tema.

Assim, trazendo para o centro do debate, e como possível via de comunicação pública, o Orçamento Democrático do governo da Paraíba, é possível tomá-lo como exemplo de canal de comunicação e interação para debater colocações e definições dos autores: Zémor, Jaramillo e Bucci. Primeiro por se tratar de um plano governamental; segundo por contar com a participação popular; e por

último, por estender dúvidas e questionamentos sobre até onde o projeto serve apenas como ferramenta de comunicação entre governo e governados.

Nos subtópicos a seguir analisamos três vídeos sobre o Orçamento Democrático. O primeiro trata-se de imagens de cobertura do OD veiculado na conta de youtube da TV Sol, com cerca de cinco minutos de duração. O segundo e o terceiro são vídeos institucionais do OD, com imagens de plenárias realizadas nos municípios de Monteiro, Sousa, Mamanguape, João Pessoa, Patos e Sumé, veiculados na conta de youtube do governo estadual, com dois minutos e treze segundos e dois minutos e vinte e cinco segundos de tempo, respectivamente. Todos foram escolhidos de maneira aleatória.

#### **4.1 Aproximações com a comunicação pública**

Analisando enquanto acontecia de forma presencial, é possível perceber, através de imagens de cobertura do Orçamento Democrático pela TV Sol, no ano de 2019, que, de fato, as assembleias possuíam uma significativa presença da sociedade civil, entre músicos, professores, estudantes e outras representações; votando suas prioridades, fazendo perguntas aos gestores, se inscrevendo para o momento de fala, reivindicando e sugerindo pautas até por cartazes. Da mesma forma, havia uma comunicação partindo dos gestores, através de respostas, observações e comunicados para a população.<sup>2</sup>

Hoje, em função das restrições causadas pela pandemia do coronavírus, o OD funciona de forma digital, mas mantendo a ideia da participação popular com a mesma permissão de reivindicações, observações e até decisões no que se refere a pautas de interesse coletivo.

As plenárias online são transmitidas ao vivo pelas redes sociais do governo do estado. O cidadão interessado em participar pode acessar o site [digital.gov.br](https://www.digital.gov.br), e, na opção “orçamento democrático”, realizar um cadastro e escolher três prioridades de investimento para sua região, através de um sistema informatizado. É possível ainda, sugerir a obra ou serviço que gostaria que fosse realizado, até 48h após a realização da plenária.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=KH3flNaSIPM>  
[https://www.youtube.com/watch?v=7\\_9JAAf2X2c&t=164s](https://www.youtube.com/watch?v=7_9JAAf2X2c&t=164s)>. Acesso em: 11 de maio de 2021.

Além de toda a comunicação com a população, as assembleias também são marcadas por um significativo tempo de prestação de contas e assinatura de ordens de serviço. Segundo o atual governador da Paraíba, João Azevedo (Cidadania), mais de 240 mil paraibanos participaram do OD nos primeiros sete anos de sua existência, ou seja, de 2011 a 2019, mostrando seu forte poder de alcance.<sup>3</sup>

Assim, por um lado, fica claro que muitos dos eventos que envolvem o OD, atuam como o que Brandão (2009, p. 9) definiu como prática de comunicação pública, pois funciona como “um meio de se organizar uma agenda pública e de direcionar o trabalho para a prestação de contas, divulgação de ações sociais, enfim, toda ação e atividade que promova o debate público”.

A participação ativa de agentes diversos da sociedade mostra abertura ao diálogo, enquanto a busca por espaços de fácil acesso como o uso da internet em diferentes aportes como site, canais, etc, para realização das assembleias e plenárias também reforça a ideia de acesso fácil ao cidadão. No entanto, nem tudo que acontece dentro das ações do OD atendem ao sentido pleno da comunicação pública, como abordado no tópico seguinte.

#### **4.2 Distanciamento do que rege a verdadeira comunicação pública**

Dentro do mesmo conteúdo analisado para indicar as aproximações do Orçamento Democrático com a comunicação pública também é possível visualizar suas diferenças e até distanciamento do que se entende por uma verdadeira comunicação pública. Tanto em plenária presencial, como na virtual, encontramos depoimentos de conselheiros do OD e representantes da sociedade civil exaltando o governo do estado e o próprio governador, além de falas dos gestores que fogem do sentido de comunicação pública e mais se aproximam de uma propaganda da administração.

Em um dos vídeos das plenárias disponibilizadas pelo Governo da Paraíba, através de sua conta no *youtube*, é possível observar, além de informes quanto ao OD e suas execuções, uma construção de imagem do governo e seus representantes. Durante o vídeo é utilizada a seguinte frase: "Antes a voz era um silêncio, nenhuma conversa tinha não, daí então veio o diálogo e as melhorias pro

---

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=0nBkQPStWFE>>. Acesso em: 11 de maio de 2021.

cidadão, pois os pedidos agora são ouvidos com muita atenção", dando a entender que os governos anteriores, que não possuíam o Orçamento Democrático, não dialogavam com as necessidades da população. O vídeo tratado é do ano de 2016.

4

Na mesma conta de youtube e seguindo o mesmo raciocínio, também é possível assistir a um vídeo do na época governador do estado, Ricardo Coutinho (PSB), em assembleia do OD, proferindo as seguintes palavras: "A Paraíba é o único estado do Brasil que constrói o seu patamar de investimento da forma que fazemos, e isso é a razão principal para que se encontre obras e intervenções que, efetivamente, o estado nunca viu chegar nessa quantidade e diversidade". O vídeo foi publicado em 2017.<sup>5</sup>

Já em outro momento, o morador do município de Patos-PB, Eduardo Moraes, em sua fala durante uma plenária presencial proferiu: "A Paraíba dá o exemplo de gestão mantendo a folha em dia, garantindo a prestação de serviços e ofertando estabilidade a este estado, e o senhor governador foi além, nos convidou a fazer parte dessa história, através do OD. Antes nós éramos meros figurantes, hoje somos protagonistas". O vídeo é de 2018, último ano de gestão do ex-governador Ricardo Coutinho e último ano de gestão do então secretário de estado João Azevedo, atual governador.<sup>6</sup>

Entendemos que tais práticas acabam agregando muito mais a uma exaltação da imagem do gestor e vale lembrar que, de acordo com a lei, conteúdos de caráter publicitário devem ser elaborados de forma a comunicar ações e atividades da gestão e não promover direta ou indiretamente a imagem pública do gestor.

O artigo 37 da Constituição Federal versa exatamente sobre os deveres da administração pública e sua forma de comunicação com a sociedade (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Dentre eles está o princípio da publicidade, ou seja, resguarda que a administração pública deve garantir a

---

<sup>4</sup> Ver em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9FPpd4LV0Ec&t=48s>>. Acesso em: 11 de maio de 2021.

<sup>5</sup> Ver fala completa em: <<https://www.youtube.com/watch?v=q0ADcYJ-cAg&feature=youtu.be>>. Acesso em: 11 de maio de 2021.

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=0nBkQPStWFE>>.\_Acesso em: 11 de maio de 2021.



transparência das ações administrativas. Mas, vale lembrar que esse ato de publicizar precisa atender a certos critérios.

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (BRASIL, 1988).

Mesmo assim, equipes de comunicação de gestores, a partir de um conhecimento técnico de ferramentas e de uso de discursos, acabam inculcando a ideia de promoção da imagem de forma latente. No caso do OD, não acontece exibição de peças publicitárias, mas muitos dos discursos ali proferidos atuam com essa função.

Portanto, parece muito clara a tentativa de se criar uma boa imagem do governo e diretamente ligada a imagem do governador que esteja em exercício, além de sugerir que, parte da oposição ao governo tem imagem oposta ao diálogo estabelecido no Orçamento Democrático. A não definição de comunicação pública talvez seja uma brecha para seu desvio de uma pura funcionalidade.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Comunicação Pública, portanto, tratada pelos cinco autores apresentados neste artigo, apresenta algumas especificidades. Nesse sentido, entendemos que o conceito deste tipo de comunicação perpassa alguns alertas para lacunas e práticas de interesse pessoal disfarçadas de comunicação pública. Trata-se de um conceito abrangente, que pode ser identificado como comunicação científica; como técnicas da área da comunicação organizacional; como comunicação do Estado e ou governamental; como a comunicação política; e ainda com estratégias de comunicação de sociedade civil organizada.

É considerando essa pluralidade que se faz necessária a tomada do conceito a partir do objeto de observação e como nosso objeto é uma ferramenta criada estrategicamente para interação entre Governo do Estado e cidadão, que deve ser também percebido como eleitor, para esta pesquisa nossa busca teórica se concentrou em preceitos da comunicação praticada pela esfera estatal, o que justifica nosso recorte de autores.

Nesse sentido, para ser entendida como tal é necessário haver nesse processo comunicacional o censo do coletivismo, participação popular e plural no fazer de decisões; não de forma passiva e, até de maneira fiscalizadora no que se refere ao interesse público.

O Orçamento Democrático é um grande exemplo de Comunicação Pública, de fato, mas que não pode ser analisado com essa única definição. A partir dele é totalmente possível interligar as falas dos autores no entendimento sobre Comunicação Pública, mas também entender onde existem as lacunas nesse contexto, já que o OD também pode ser entendido como espaço para manifestações, discursos e conteúdos capazes de exaltar a imagem do governo estadual, como uma espécie de publicidade interessada e interesseira.

Dessa forma, em cada caso, para se compreender o que é ou não Comunicação Pública, será preciso analisar começo, meio e fim de cada processo, sendo muito difícil, dependendo das circunstâncias, trazer-se uma definição pura e exata, já que até as próprias teorias nos deixam brechas para a conclusão do conceito.

Mas, ousamos afirmar que o Orçamento Democrático é sim uma ferramenta de interação e participação pública. Foi criada em consonância com o que versa a teoria sobre comunicação pública, sobretudo, conforme o que pondera Zémor e Duarte. E por fim, alcança a finalidade de um canal de comunicação pública, não obstante ao fato de que, assim como muitos canais e estratégias, incorre por vezes, em exposição de falas e conteúdos que promovem a imagem do governante ali representado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.  
Acesso em: 10 dez. 2016.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

BUCCI, Eugênio. **O Estado de Narciso: a comunicação pública a serviço da vaidade particular**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

DUARTE, Jorge. **Instrumentos de comunicação pública**. IN: DUARTE, Jorge (Org.) Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo: Atlas, 2009.

KOÇOUSKI, Marina. Comunicação Pública: construindo um conceito. Link de acesso:

<http://www3.eca.usp.br/sites/default/files/form/biblioteca/acervo/producao-academica/002436283.pdf>

<https://paraiba.pb.gov.br/diretas/ode/o-que-e-o-ode>

<https://paraiba.pb.gov.br/diretas/ode/regioes-1/mapa>

<http://ouvidoria.pb.gov.br/>

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço inicialmente a Deus, que, de forma sublime e espiritual, me sustentou durante os momentos mais difíceis desses cinco anos como graduando do curso de Comunicação Social com habilitação em Jornalismo. Minha família também faz parte da base estrutural de todo esse processo, aqui destaco minha mãe Silvana, meu pai Oziel e meu irmão Otávio; estendo meu mais profundo agradecimento aos meus avós (em memória), tios e primos.

Aos professores, técnicos e servidores da Universidade Estadual da Paraíba, meu muito obrigado por todo esforço, dedicação e compreensão necessários para fazer da UEPB uma instituição de destaque e especial em nossas lembranças.

Por último e não menos importante, agradeço aos amigos e colegas que, da forma que puderam, estiveram comigo, compartilhando de alegrias e tristezas, além de muito aprendizado e crescimento intelectual e pessoal. Gratidão a todos vocês!