

A comunicação pública e as agências reguladoras brasileiras

Public communication and the Brazilian regulatory agencies

Daniela Cidade

Programa de Pós-Graduação em Comunicação
Pontifícia Universidade Católica do RS (PUCRS)
Porto Alegre, Brasil
dfcidade@gmail.com

Cleusa Scroferneker

Programa de Pós-Graduação em Comunicação
Pontifícia Universidade Católica do RS (PUCRS)
Porto Alegre, Brasil
cscrofer@gmail.com

Resumo

O artigo apresenta os resultados da pesquisa¹ realizada sobre a comunicação pública na ambiência digital das agências reguladoras brasileiras. Por tratar-se de autarquias federais criadas, em essência, com grande nível de independência política e, ainda neste caso, estruturas públicas, entendemos as agências reguladoras brasileiras como lugares propícios para mediar o relacionamento do cidadão com as prestadoras de serviço. Parte das discussões acerca das agências, no âmbito acadêmico, tem se dado no campo jurídico². Nesta esfera, de forma ainda incipiente, pesquisadores como Mastrangelo (2005), Krause (2005), Moraes (2001) questionam sobre a dimensão da comunicação pública, ou seja, a zona/espaço relacional onde o cidadão deveria ter lugar para a exposição de suas demandas, lugar para o diálogo e a construção de condições mais igualitárias de participação social. Conduzidos pela Hermenêutica de Profundidade, proposta por Thompson (1995), discutimos, no presente artigo, a comunicação pública recorrendo às dimensões normativas e fáticas (Esteves, 2011) da comunicação pública como instância que abriga o conceito e a práxis capazes de imprimir qualidade às democracias. Identificamos, por parte das agências, práticas comunicativas informacionais que não colaboram para o desenvolvimento de processos participativos/dialogais e, portanto, não contribuem para o exercício da cidadania.

Palavras-chave: agências reguladoras; comunicação pública; comunicação organizacional

¹ A pesquisa foi desenvolvida na Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Escola de Comunicação, Artes e Design – Famecos da Pontifícia Universidade Católica do Rio, sob a orientação da Prof^a Dr.^a Cleusa Maria Andrade Scroferneker.

² Obtido a partir de levantamento que realizamos junto ao Banco de Teses da Capes (2019), bem como na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (2019).

Abstract

The article presents the results of the research done on public communication in the digital environment of Brazilian regulatory agencies. Being federal autarchies created in essence, with a great level of political independence and, in this case, public structures, we understand the Brazilian regulatory agencies as places conducive to mediate the relationship of the citizen with the service providers. Part of the discussions about the agencies, in the academic field, has taken place in the legal field. In this sphere, still incipient, researchers such as Mastrangelo (2005), Krause (2005), Morais (2001) question the dimension of public communication, that is, the relational zone / space where the citizen should take place for the exhibition of their demands, place for dialogue and the construction of more egalitarian conditions of social participation. Conducted by the Hermeneutics of Depth, proposed by Thompson (1995), we discuss, in this article, the public communication resorting to the normative and factual dimensions (Esteves, 2011). Public communication as an instance that shelters the concept and praxis capable of democracies, we identify, on the part of the agencies, informative communicative practices that do not collaborate for the development of participatory / dialogical processes and, therefore, do not contribute to the exercise of citizenship.

Keywords: Regulatory Agencies; Public Communications; Organizational Communication

1. Introdução

As organizações denominadas agências reguladoras brasileiras foram criadas há cerca de 20 anos, o que significa que são relativamente novas na composição do Estado brasileiro. Do ponto de vista da natureza jurídica, se configuram como autarquias, seguindo a terminologia estadunidense, país referência no desenvolvimento do setor. Por tratar-se de autarquias federais criadas, em essência, com grande nível de independência política e, ainda neste caso, estruturas públicas, entendemos as agências reguladoras brasileiras como lugares propícios para mediar o relacionamento do cidadão com as prestadoras de serviço. Partimos do pressuposto, conforme vem sendo elaborado por Weber³ (2017, p. 23), da “comunicação pública como instância que abriga o conceito e a práxis capazes de imprimir qualidade às democracias”.

Considerando tal pressuposto, voltamos nosso olhar às (im)possibilidades comunicacionais das agências. Para tanto, recontar como se desenvolveram essas agências na recente história brasileira, quais suas funções, normativas, fundamentações, e como se posicionam, fática e estrategicamente, passam a ser premissas para entendermos o contexto

³ Maria Helena Weber coordena o Núcleo de Comunicação Pública e Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul desde 2003, em que a hipótese é testada por meio das diversas pesquisas realizadas pelos membros do núcleo.

dessas organizações. Dado o exposto, definimos os seguintes objetivos para a pesquisa: entender como se constitui a comunicação das/nas agências reguladoras brasileiras, analisar o “lugar” do diálogo entre as agências reguladoras e os cidadãos e evidenciar a contribuição das agências reguladoras brasileiras para a comunicação pública e o exercício da cidadania.

Nas palavras de Gomes (2005, p. 66), “a esfera da relação com maior carência de representatividade é, definitivamente, a parcela dos usuários”. Neste sentido, o autor nos alerta que, enquanto os concessionários possuem capacidade técnica e poder de barganha econômico para discutir, a sociedade em geral necessita de traduções para alcançar o que está sendo posto em pauta (Gomes, 2005). Nossa pesquisa, ancorada pela Hermenêutica de Profundidade (Thompson, 1995), se debruça sobre essa “tradução” mencionada por Gomes (2005), que podemos entender⁴ como sendo de responsabilidade da comunicação pública.

Optamos pela Hermenêutica de Profundidade (Thompson, 1995), por entendermos que oferece um cabedal metodológico na busca pela construção significativa e pela contextualização social das formas simbólicas representadas pelas agências reguladoras brasileiras. Para apoiar nossas análises, buscamos referências na comunicação pública, a partir das dimensões normativa e fática de Esteves (2011).

Entendemos como oportuna a pesquisa empreendida envolvendo a comunicação pública a partir das organizações “agências reguladoras brasileiras”, em função da inexistência de pesquisas⁵ com essa temática na área de comunicação⁶.

⁴ Nesta dissertação, aplicamos as expressões “entender” e “compreender” com o mesmo significado, ou seja, o de “perceber”, “captar”.

⁵ Um levantamento mais aprofundado sobre o estado da arte dessa pesquisa foi sugerido durante a banca de qualificação.

⁶ Nesse sentido, realizamos um levantamento junto ao portal de periódicos da Capes, abrangendo o período de 2007 a 2018, utilizando a expressão “agência reguladora”, obtendo 1206 resultados. Entre eles, apenas sete tinham alguma relação com Comunicação. Todavia, nenhum dos trabalhos encontrados tinha como objeto de estudo as agências reguladoras. Além disso, buscamos a expressão “agência reguladora” associada ao termo “comunicação” por meio da ferramenta EBSCO Discovery Service (EDS) disponibilizada no Portal de Periódicos da Capes. Foram localizados 445 termos entre 2003 e 2018, oito deles tinham aproximação com a área de comunicação, mas apenas um tratava das agências reguladoras especificamente, abordando a reforma regulatória que permitiu a criação das organizações em curto período.

2. Estratégias metodológicas

A estratégia metodológica garante ao pesquisador que o desejo de encontrar resposta a uma questão não se baseie unicamente em fazer suposições, adivinhações e/ou emitir opiniões. Para Santaella (2016), por meio dos procedimentos metodológicos⁷, nossas crenças são determinadas independentemente de nossos humores e fantasias. Conforme a autora, “isto quer dizer que os resultados a que chegamos não devem ser produtos de um capricho, mas devem atender à permanência externa das coisas, quer dizer, sua realidade” (Santaella 2016: 61).

A Hermenêutica de Profundidade (HP) é o método que guia nossa pesquisa e que tem como ponto de partida a hermenêutica da vida cotidiana, ou, como ressalta Thompson (1995: 364), “uma interpretação da doxa, uma interpretação das opiniões, crenças e compreensões que são sustentadas e partilhadas pelas pessoas que constituem o mundo social”. O autor destaca, ainda, que essa etapa é indispensável, mas é preciso ir além, tomando conta de outros aspectos da constituição do campo-objeto, ou seja, exterioridades das formas simbólicas.

Para Thompson (1995), as formas simbólicas são construções significativas, tais como ações, falas, textos e, portanto, podem ser compreendidas. Sob essa perspectiva, buscamos em diferentes “lugares” (grifo nosso) das agências reguladoras, construções que possibilitem observarmos a experiência do cidadão na busca por informações e, mais precisamente, na capacidade de estabelecer interação com as organizações em análise.

Para compor a nossa análise nos valem da compreensão de espaço público proposta por Esteves (2011), em duas dimensões: normativa e fática. Para o autor, a normatividade está relacionada às estruturas objetivas da comunicação, ou seja, se refere às normas que guiam a concepção e o funcionamento das instituições. A perspectiva fática, por sua vez, guarda o “sentido político (ético-moral)” (Esteves 2011: 294).

Conforme Weber⁸ (2017: 38), que desenvolve estudos a partir dessa compreensão, a dimensão fática “é definida pelas ações e a visibilidade próprias da publicidade”, ou seja, é o fazer comunicacional, permanentemente em construção. Nessa dimensão, torna-se visível

⁷ Estamos utilizando estratégias e procedimentos como sinônimos.

⁸ A ideia de analisar os aspectos normativos e fáticos da comunicação nas/das agências reguladoras surgiu durante a banca de qualificação. A partir dessa colocação posta pela banca, buscamos conhecer e utilizar a classificação, que nasce com Esteves (2011), é expandida por Weber (2017), e empregada por Carnielli (2016) em sua dissertação de mestrado que trata da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul.

a interação relacional, isto é, é a forma como a organização se permite perceber. Para Carnielli (2017: 72), a perspectiva fática é o “acontecimento institucional”.

O nosso corpus de análise para o artigo foi constituído por três⁹ agências reguladoras de âmbito nacional no Brasil, definidas a partir do critério de relevância e escopo de atuação: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

3. Breve contextualização sobre a Comunicação Pública

O termo comunicação pública, no Brasil, tem evoluído a partir de múltiplos entendimentos (Duarte, 2011). Se, em um passado recente, comunicação pública esteve mais fortemente associada à comunicação realizada pelos governos, hoje há um escopo maior de conceitos relacionados ao termo. A dificuldade em delimitar comunicação pública, atrelada às várias maneiras de conceituá-la, “pode ser positiva, pois estimula o debate em torno da ideia central do tema, que é a comunicação que envolve o interesse público” (Duarte 2011: 126). Para o autor,

[...] comunicação pública, no Brasil, é uma expressão que não especifica um conjunto de conhecimentos, áreas, profissões ou estruturas, estando mais próximo de se caracterizar como um etos, uma postura de perceber e utilizar comunicação como instrumento de interesse coletivo para fortalecimento da cidadania (Duarte 2012: 60).

Neste sentido, Weber (2017: 37) reforça que “estudar comunicação pública importa, cada vez mais, pois se trata de entender a existência da esfera pública expandida na esfera da visibilidade pública, tão cara às democracias”.

Dessa forma, compreendemos, como Duarte (2012: 61), que “Comunicação Pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo [...]”. Soma-se a essa ideia fundamental outra de primordial importância, também desenvolvida por Duarte (2012), que dá conta do papel da comunicação pública associada ao esforço de melhorar a vida das pessoas pela comunicação:

⁹ Trata-se de um recorte de uma pesquisa mais ampla que analisou as onze agências reguladoras com atuação efetiva no Brasil.

Comunicação Pública, então, deve ser compreendida como 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, 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 2012: 64).

Para Matos (2011), a comunicação pública não pode ser reduzida a um processo unilateral e de mera transmissão, como o envio de informações para os governados pelos governantes. “Essa percepção redutora está ligada à frequente ausência de espaços de interlocução entre as instituições e seus públicos, o que se agrava com o caráter manipulador de algumas ações de comunicação de certas instituições políticas” (Matos 2011: 44). Para a autora, a comunicação pública precisa ser refletida como processo político de interação, “no qual prevalecem a expressão e o diálogo” (Matos 2011: 45).

De acordo com Marcondes Filho (2011), o diálogo não está simplesmente fundado em trocas informacionais, mas na sensação de ligação, que envolve percepções, curiosidades, interesses e emoções, entre outros sentimentos que podem, ou não, serem comuns. Conforme Bohm (2005: 29), “num diálogo cada pessoa não tenta tornar comuns certas ideias [...] por ela já sabidas. Em vez disso, pode-se dizer que os interlocutores estão fazendo algo em comum, isto é, criando juntos alguma coisa nova”. Em resumo, o diálogo que assumimos é, antes de mais nada, o reconhecimento da alteridade na dimensão da partilha, do espaço comum de interação, na aproximação de universos pessoais e respeito às individualidades. Para Scroferneker, Amorin e Oliveira (2016: 10), essa perspectiva trata da “aceitação e compreensão da alteridade, de reconhecimento da importância e do lugar do outro”.

Neste sentido, se antes a comunicação pública era reconhecida como fluxo informacional dirigido dos órgãos públicos à sociedade, mais recentemente esse processo foi atualizado, abrindo novas possibilidades de estudo do processo. Para Matos (2011), a multiplicidade de conceitos e teorias privilegia um ou outro dos atores envolvidos, mas não as interações entre eles:

Antes sustentada pelos conceitos de propaganda política, comunicação governamental, comunicação institucional, marketing político e eleitoral (que marcaram o período da ditadura militar do período 1964-1985 e da consolidação democrática), a comunicação pública passou a desvincular-se do papel exclusivo de comunicação entre governo e cidadão, repercutindo as transformações políticas, sociais e econômicas no Brasil das três últimas décadas (Matos 2011: 40).

A partir da evolução do conceito, que, como vemos, está também atrelado ao processo de democratização do país, percebemos a centralidade do termo passar de um mero fluxo informacional para a compreensão teórica de um processo onde a relevância está nas interações, no diálogo e na cidadania. Para Duarte (2011: 128),

a “ideia-chave talvez seja a de espírito público para lidar com a comunicação de interesse coletivo, o compromisso de colocar os interesses da sociedade antes da conveniência da empresa, da entidade, do governante, do ator político.

Assim, acredita o autor, a sociedade estaria auxiliando a própria sociedade, por meio da comunicação pública. Para Duarte (2011), o Estado precisa deixar de tratar o cidadão como mero objeto receptor de mensagens, passando a reconhecê-lo como “sujeito da comunicação” (grifo do autor). Portanto, para o autor, o direito à comunicação muitas vezes é reduzido à tese de que o cidadão precisa ser informado, excluindo-se sua “capacidade de ser emissor, produtor de informações e agente ativo da interação” (Duarte 2011: 129).

A pesquisa que empreendemos partiu do pressuposto de que dependemos da comunicação pública, com transparência e diálogo, para o desenvolvimento da cidadania.

Duarte (2012: 61) destaca que “[...] os instrumentos¹⁰ de comunicação são utilizados a partir do ponto de vista do cidadão em sua plenitude e não apenas em suas faces de consumidor, eleitor, usuário”, o que significa, no dizer desse autor que “Praticar comunicação pública implica assumir espírito público e privilegiar o interesse coletivo em detrimento de perspectivas pessoais e corporativas” (Duarte 2012: 61).

Matos (2011) defende que é preciso criar espaços de discussão pública, capazes de viabilizar a formulação de demandas e repercuti-las no governo, na sociedade e na mídia. Reconhecer e compreender fazem parte desse processo e nos aproximam da ideia de “teorias de apoio”, importantes como uma forma de trazer novos subsídios para a discussão da comunicação pública (Matos, 2011).

A comunicação pública exige, portanto, a participação da sociedade e de seus segmentos: não apenas como receptores 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: 45).

¹⁰ Expressão do autor.

Ainda conforme a argumentação de Matos (2011), “na ausência de uma comunicação pública realmente democrática, representativa de todos os extratos da sociedade, como pretender que a voz dos excluídos seja ouvida, debatida, defendida?” (Matos 2011: 47). A relevância do reconhecimento na dimensão da comunicação pública também pode ser encontrada nos estudos de Esteves (2011), para quem

[...] a comunicação produzida no âmbito do processo regular de funcionamento do espaço público serve de forma directa a produção de uma legitimidade concebida em termos nacionais: a comunicação pública é o próprio fiel da racionalidade que reveste a legitimidade política [...] pelo que a comunicação pública atua como médium por excelência da cidadania, colocado à disposição do conjunto da sociedade – dos destinatários em geral dos actos de governação, ou seja, de todo e qualquer indivíduo que apresente condições para fazer uso da própria razão (Esteves 2011: 202).

Para esse autor, o lugar reservado à comunicação pública se concretiza no “espaço público e veiculada pela (ou para a) opinião pública” (Esteves 2011: 146). O conceito de esfera pública, dessa forma, encontra-se imbricado ao de comunicação pública.

Na visão de López (2011), o conceito de comunicação pública é definido a partir do preenchimento de duas condições: “que ela resulte da interação dos sujeitos coletivos, mesmo que sejam representados ou se expressem por meio de indivíduos, e esteja referida à construção do público” (López 2011: 61). O autor traz para a discussão sobre comunicação pública o conceito de *advocacy*, que representa mobilização social, sendo, portanto, uma ação de comunicação, especificamente, comunicação pública. Conforme o autor, o processo comunicativo que envolve o cenário público se estabelece quando interlocutores “interagem e geram sentido por meio de imaginários compartilhados, ações coletivas, construções culturais, interações políticas e movimentos sociais, tudo isso, ademais, no plano do interesse comum” (López 2011: 63). Neste sentido, López defende que a comunicação pública é inclusiva e participativa, não pode estar a serviço da manipulação e eliminação das vontades, pois neste caso torna-se fascista. “Trata-se de uma comunicação eminentemente democrática, pela profundidade de sua natureza e por sua vocação” (López 2011: 65).

Para López (2011), comunicação e participação crescem proporcionalmente, formando um modelo onde o nível básico é o acesso à informação, seguido pelo nível de expressão de opiniões (consultas), intercâmbio de argumentos (deliberação), negociação de interesses ou harmonização, até chegar no nível mais alto de participação e comunicação, que é o do comprometimento com a decisão, ou seja, a corresponsabilidade (López 2011: 75).

Acreditamos na contemporaneidade desse conceito, que dá conta, inclusive, da realidade digital em que estamos imersos, considerando internet, rede onde qualquer cidadão, em tese, tem direito a expressar-se.

Sobre o direito de expressão, Matos (2012: 53) afirma: “Um cidadão que não acredita ter direito a se expressar, que não valoriza o que tem a dizer e que se sente incapaz de comunicar isso adequadamente aos outros. Neste mesmo sentido, Carnielli (2016: 22) argumenta que “a cidadania só pode existir como decorrência de ações que privilegiem o interesse público como espaço da ação política em que interesses comuns possam suplantar a coleção de interesses particulares”. Na visão de Hohlfeldt (2011: 231),

[...] o interesse público traduz, em última análise, uma abrangência a mais larga e variada possível, para incluir o maior número de interessados ou que venham a se interessar (ou estar envolvidos, ou sofrer) as consequências de uma determinada decisão ou ação.

Trata-se de um conceito que está inter-relacionado à capacidade de defender interesses coletivos, exercendo ações de vulto público por meio da comunicação. Matos (2016) vai além, atrelando a evolução da comunicação pública ao próprio desenvolvimento da cidadania:

O futuro da comunicação pública está, portanto, no empoderamento das pessoas comuns: tanto na preparação das futuras gerações – na capacitação de mais e melhores comunicadores públicos, treinamento e oportunidade de engajamento cívico e político, quanto no reconhecimento e cuidado com a geração atual (Matos 2016: 15).

O conceito de cidadania, portanto, torna-se fundamental no desenvolvimento das relações do modelo de concessão. O empoderamento da cidadania representa, neste sentido, o fortalecimento da própria sociedade na equação de relacionamento, onde as agências reguladoras e concessionárias também representam forças de “capital simbólico” (Bourdieu, 1989)¹¹.

Como sistemas interdependentes, “concessionária-agência reguladora-sociedade” poderiam constituir uma força mobilizadora de esforços pela melhoria dos serviços públicos prestados no Brasil. Para tanto, a comunicação relacional, baseada no diálogo, surge como

¹¹Para Bourdieu (1989), existem quatro tipos de capital: o econômico; cultural (ou informacional); o social; e o simbólico, que é a forma tomada a partir da percepção e do reconhecimento dos demais capitais como legítimos.

possibilidade de relação entre os membros, de tentativa de entendimento, de união em torno do bem comum, neste caso, da sociedade.

Sob essa ótica, as agências reguladoras, como “braços do Estado e, ao nosso ver, cerne desse sistema, como reguladoras e mediadoras das relações, necessitariam estar “abertas” para acolher as demandas da sociedade que, embora citada aqui de forma coletiva, representa em realidade cada cidadão que se relaciona com os serviços de infraestrutura.

Neste sentido, disponibilizar canais de comunicação¹² talvez não seja suficiente, pois o desafio para a promoção do diálogo envolve muito mais do que um fluxo de informações de lado a outro. Se faz necessário, como nos diz Sodré, o acionamento da “dimensão do sensível” (Sodré, 2006), o que “implica uma estratégia de aproximação das diferenças, decorrente de um ajustamento afetivo, somático, entre partes diferentes num processo” (Sodré 2006: 11). A possibilidade de uma aproximação pelo estabelecimento de uma comunicação relacional, que respeite as diferenças e considere os distintos “repertórios interpretativos” (Oliveira; Paula, 2008), representa uma mudança profunda na dinâmica da equação formada pelas concessionárias, agências reguladoras e sociedade.

Como se estabelece, atualmente, essa relação, é o que buscamos a partir da análise das dimensões normativa e fática (Esteves, 2011), considerando leis de criação que normatizam o relacionamento com a sociedade e as alternativas de espaços participativos nos portais.

4. Sobre as Agências Reguladoras

A literatura acerca das experiências internacionais com entes reguladores de serviços públicos independentes é fragmentada e restrita às áreas do direito e da administração pública. Contudo, os autores brasileiros que mencionam essas experiências reforçam que a ideia de agências reguladoras se fortaleceu nos Estados Unidos, cuja primeira experiência data nos anos 1830. À época, a necessidade dos americanos era estabelecer mecanismos no âmbito do controle ferroviário, estancando disputas que dificultavam o desenvolvimento do país. Cem anos mais tarde, as agências reguladoras tiveram sua proliferação durante o período

¹² Embora questionemos esse sentido, “canais de comunicação” é uma expressão comumente utilizada para definir ferramentas/instrumentos para informação, materializadas por meio de sites, newsletters, jornais impressos, revistas e outros.

conhecido como *New Deal*¹³ (Mastrangelo, 2005). Foi durante a década de 1980, no entanto, que as *regulatory agencies* ganham o *status* que possuem até hoje nos Estados Unidos, de grande amplitude em toda a estrutura estatal americana.

Em que pese tenha seu desenvolvimento em solo americano, cabe ressaltar que a iniciativa reguladora nasce na Inglaterra, a partir da criação de organizações denominadas autônomas, que tinham a responsabilidade de garantir a aplicação dos textos legais. São as chamadas *Executive Agency* (Mastrangelo, 2005).

Na Europa, o desenvolvimento das agências reguladoras se deu a partir da França. O modelo francês serviu de inspiração para países da América Latina, como a Argentina e, em alguma medida, o próprio Brasil. Do ponto de vista normativo, é importante destacar que, na França, as agências não possuem personalidade jurídica própria. “A garantia principal de independência está na consciência social em relação à necessidade de preservá-la” (Godoi, 2008).

Em Portugal, as Agências Reguladoras são mais recentes, conhecidas como Autoridades Administrativas Independentes. Elas nascem em um clima de desconfiança em relação à capacidade do governo de administrar os serviços públicos (Morais, 2001). A experiência com agências reguladoras também está presente na Espanha. De fato, na Europa, os órgãos reguladores foram sendo criados a partir dos anos de 1980, seguindo a onda de desestatização que percorreu também o Brasil (Mastrangelo, 2005).

Na América Latina, além da experiência brasileira, se destaca a experiência argentina. Os “entes reguladores” foram criados, conforme Mastrangelo (2005), no final da década de 1980, seguindo também um alinhamento com a ideia de desestatização.

As agências reguladoras brasileiras foram gestadas, conforme descrito no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, na década de 1990. As diretrizes constantes no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) resultaram na criação dessas estruturas estatais a partir da ideia “do chamado Estado mínimo, caracterizado pela redução de sua atuação nos domínios da atividade econômica” (Mastrangelo 2005: 20). Neste sentido, foi estabelecido que

¹³ *New Deal* foi o nome dado a uma série de programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, sob o governo do presidente Franklin Delano Roosevelt, com o objetivo de recuperar e reformar a economia estadunidense e assistir os prejudicados pela Grande Depressão.

[...] o compromisso fundamental do Estado não é o de realizar dentro de seu aparelho todas as funções demandadas pela sociedade. Ao invés, é o de assegurar ou facilitar a sua realização sempre que possível, que o deverá implicar a adoção de mecanismos inovadores de operação e funcionamento (Plano diretor da reforma do aparelho do estado, 1995: 61).

Consequência desse cenário, a delegação dos serviços públicos à iniciativa privada derivou na criação de estruturas capazes de normatizar, regulamentar e fiscalizar a prestação de serviços concedidos. A concepção das Agências Reguladoras Brasileiras se concretizou com a criação do Programa Nacional de Desestatização, por meio da Lei Federal n. 8.031/90, com subsequente criação da também Lei Federal n. 9.491/97. O principal objetivo dessas leis foi reorganizar a posição do Estado brasileiro, transferindo à iniciativa privada atividades até então exploradas pelo setor público.

Destarte, a maior parte das agências reguladoras brasileiras foi criada entre os anos de 1997 e 2003, com o objetivo de fiscalizar a prestação de serviços públicos praticados pela iniciativa privada, além de estabelecerem as regras de cada setor. Alguns campos vitais da infraestrutura brasileira são geridos por concessões públicas, o que significa, na prática, a iniciativa privada atuando diretamente na prestação de serviços essenciais e/ou relevantes para os cidadãos, tais como saúde, telecomunicações, águas, transportes e petróleo (Portal Brasil, 2017).

Atualmente, conforme já mencionado existem onze¹⁴ agências reguladoras de âmbito nacional no Brasil. Conforme Decreto-Lei n. 200/67, as autarquias, caso das agências reguladoras brasileiras, não estão subordinadas aos ministérios, e sim vinculadas. Dessa forma, vemos na criação das organizações reguladoras dois movimentos paralelos, de diminuição das atribuições do Estado e, ao mesmo tempo, de afirmação do compromisso estatal em mediar os conflitos econômicos e sociais da sociedade civil. Conforme Mastrangelo (2005: 12), as agências são “[...] estruturas administrativas mais descentralizadas, independentes e autônomas, técnicas e imparciais”. Ainda conforme o mesmo autor, as discussões em torno da criação das agências reguladoras se dão em nível jurídico, envolvendo o aumento da participação da cidadania nos temas de relevância nacional.

Diferente de outros órgãos públicos, uma agência reguladora não presta o serviço diretamente ao cidadão, mas intermedia o relacionamento deste com a prestadora de

¹⁴ Em julho de 2017, foi criada a 11ª agência reguladora brasileira, a Agência Nacional de Mineração (ANM), que substituiu o então Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). A instalação da agência está em curso, sendo que sua primeira diretoria foi empossada em dezembro de 2018.

serviços, no caso, a concessionária. Em outros casos, regula o setor econômico, ou prima pelo monopólio de um bem público, como no caso do petróleo e das águas brasileiros, por exemplo.

Assim, apreendemos que a importância das agências repousa também no fato de atuarem na interposição entre os cidadãos e a iniciativa privada¹⁵. Considerando que as agências têm, *a priori*, caráter independente, encontramos nosso objeto de estudo na zona/espço de mediação, à medida que é no conflito entre as partes envolvidas que pode se estabelecer a capacidade de intermediação e de escuta social do Estado.

Em outras palavras, há uma previsão de participação popular e exercício da cidadania que não se concretiza, pois, definitivamente, não ganha importância suficiente na arena de debate público, ainda que a maior parte das decisões tomadas no âmbito das agências reguladoras afete a vida da maioria dos brasileiros.

5. Aspectos normativos e fáticos da comunicação pública das Agências Reguladoras Brasileiras

Para entendermos as características - do ponto de vista da comunicação pública - das três agências reguladoras selecionadas, consideramos aspectos relacionados às dimensões normativa e fática (Esteves, 2011).

Ao analisar as leis de criação das agências, nos detemos nas especificidades do principal escopo de atuação, de acordo com a vocação da agência: reguladora de serviços públicos (atividade regulada); reguladora de exploração de monopólios públicos; reguladora da exploração de bens públicos; e reguladora de atividades econômicas privadas. Neste escopo, também observamos quais diretrizes especificam formas de relacionamento com os cidadãos. Essas duas questões atendem à análise de aspectos normativos que nos interessa neste estudo.

Complementando a análise normativa, buscamos, nos portais das agências, aspectos fáticos da participação da cidadania nos processos previstos em lei. Analisamos as formas de relacionamento existentes, ou seja, os fóruns participativos, explicitamente informados por

¹⁵ Na visão jurídica, a intermediação da agência se dá entre concessionário, usuário do sistema e governo. Esse entendimento dá conta dos contratos de concessão e dos detalhes da relação jurídica estabelecida. Para o cidadão, entretanto, sendo a agência parte integrante do Estado, não há diferenciação relevante entre órgão regulador e Estado.

meio do portal. Atentamos, também, para as alternativas de participação. Esses aspectos dão conta, em nossa pesquisa, da dimensão fática (QUADRO 1).

Quadro 1 – Aspectos normativos e fáticos da comunicação pública das agências reguladoras brasileiras

DIMENSÃO	ASPECTOS CONSIDERADOS	FOCO DA ANÁLISE
NORMATIVA	Leis constituintes	Principal escopo de atuação previsto na lei e diretrizes de normatização do relacionamento com a sociedade
FÁTICA	Portais	Destaque para as alternativas de participação da sociedade

Fonte: Autoras, a partir das perspectivas normativa e fática de Esteves (2011).

Importante frisar que tais levantamentos foram realizados entre 20 de dezembro de 2018 e 20 de janeiro de 2019, podendo o conteúdo ter sofrido alterações posteriores. Reiteramos que a escolha das três agências atendeu aos critérios de relevância e escopo de atuação.

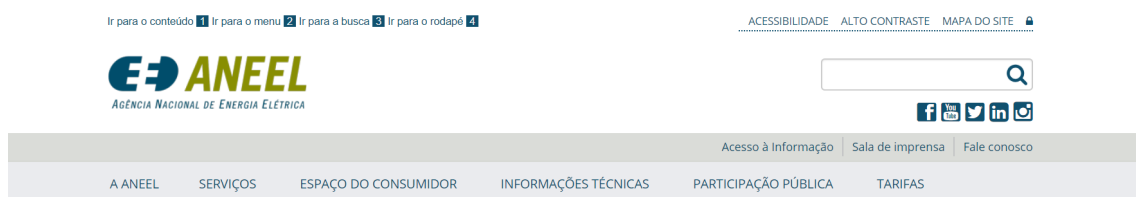
Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel¹⁶

A lei que constitui a Aneel, primeira agência brasileira a ser criada, estabelece, como finalidades principais da agência, regular e fiscalizar a geração, a transmissão, a distribuição e a comercialização da energia elétrica.

As leis que criam e discriminam as funções e os serviços oferecidos pela Aneel podem ser encontrados no portal da agência, no endereço www.aneel.gov.br. Neste sítio também estão disponibilizadas inúmeras informações sobre a agência e suas atribuições. Na aba principal do portal, estão dispostos *links* para 1) informações institucionais da agência, 2) serviços, 3) espaço do consumidor, 4) informações técnicas, 5) participação pública e 6) tarifas (Figura 1).

¹⁶ Informações obtidas junto ao Portal da Agência.

Figura 1 - Menu principal do portal da Aneel



Fonte: Portal da Aneel (2019).

Importante destacar que, em termos de participação pública, no portal da agência encontramos três formatos possíveis: audiências públicas, consultas públicas e conselho de consumidores. Além disso, no espaço do consumidor é oferecido conteúdo educativo sobre como registrar reclamações. Neste sentido, a agência informa que é necessário que o cidadão primeiramente entre em contato com a distribuidora de energia. Caso o contato não resolva o assunto, a Aneel sugere que seja acessada a ouvidoria da distribuidora. Somente como uma terceira tentativa é recomendado que o cidadão acione a Aneel. Como possibilidades de contato com a Aneel são disponibilizadas as seguintes formas: 1) telefone 167 (de segunda-feira a sábado, das 6h20 à meia-noite); 2) formulário no portal da Aneel; 3) *chat on-line* (de segunda-feira a sábado, das 8h às 20h). Na parte do portal intitulada espaço do consumidor, também encontramos uma aba denominada “como resolver”, em que a agência fornece orientações práticas sobre os principais motivos das reclamações registradas na ouvidoria da agência, antecipando e minimizando, dessa forma, possíveis contatos de cidadãos decorrentes de dúvidas corriqueiras. Além do portal, a Aneel está presente nas redes sociais: Facebook, YouTube e Twitter.

Ainda em 2018, a Aneel lançou o Aplicativo Aneel Consumidor divulgado como mais um canal de contato do cidadão com a agência. Pelo aplicativo, o usuário dos serviços de energia elétrica pode realizar registros na ouvidoria, acessar seu histórico de demandas com a agência e ter acesso a diversas informações relevantes do setor elétrico.

Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel¹⁷

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) foi criada por meio da Lei Geral de Telecomunicações (Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997). Embora não tenha sido a primeira a ser concebida, o que coube à Aneel, a Anatel foi a primeira agência reguladora federal a efetivamente ser instalada no Brasil, em 5 de novembro de 1997. De acordo com a

¹⁷ Informações obtidas junto ao Portal da Agência.

lei referida, cabe à Anatel “adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade” (Lei n. 9.472). As áreas de atuação da Anatel incluem telefonia fixa, comunicação móvel, comunicação multimídia, radiodifusão, televisão por assinatura, radioamador, radiofrequência, órbita e satélite, rádio do cidadão (PX), certificação de produtos ligados às telecomunicações (como babás eletrônicas e drones, por exemplo), entre outras funções ligadas ao espectro das telecomunicações.

Assim como as demais agências, as leis que criam e estipulam as obrigações da Anatel estão publicadas no portal, no endereço www.anatel.gov.br. Neste mesmo espaço (Figura 7), é possível encontrar vasto conteúdo sobre as telecomunicações no Brasil. Na aba principal do portal, a Anatel disponibiliza os seguintes títulos: 1) institucional, 2) consumidor, 3) regulado e 4) dados. Cada um desses *hiperlinks* remete a uma série de novos links e informações. Importante destacar que a aba “consumidor” remete ao “portal do consumidor”, um espaço que explica como o cidadão pode entrar em contato com a agência; além disso, apresenta a aba “conheça seus direitos”; “participe dos debates”; e “compare as operadoras” (Figura 2).

Figura 2 – Portal do Consumidor da Anatel



Fonte: Portal do Consumidor, Anatel (2019).

Na aba “participe dos debates”, a agência apresenta seus fóruns de participação, que são: 1) Conselhos de Usuários; 2) Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (CDUST); 3) Conselho Consultivo; 4) Consultas e Audiências Públicas; e 5) Ouvidoria.

A Anatel possui um aplicativo direcionado ao cidadão, chamado Anatel Consumidor, voltado para o registro de reclamações. O *app* também contém perguntas frequentes do setor, ou seja, é uma ferramenta para as dúvidas, em especial na área do direito do consumidor voltado às telecomunicações. A agência também está presente em redes sociais: Twitter, YouTube, Facebook e Flickr.

Outra peculiaridade da Anatel é ter escritórios representativos em todos os estados brasileiros. Denominados “Sala do Cidadão”, conforme o portal da agência, os espaços físicos são destinados “para o consumidor que, eventualmente, encontre dificuldades em realizar o registro de sua solicitação por meio do atendimento telefônico, pela internet ou pelo aplicativo” (Anatel, 2018). Cabe salientar que o registro de solicitações na Sala do Cidadão é realizado por meio do preenchimento de formulário.

Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA¹⁸

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) foi criada em 26 de janeiro de 1999, pela Lei n. 9.782. A sede da agência é em Brasília, mas o órgão está presente em todo o país por meio das coordenações de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados. Sua função é proteger a saúde de população brasileira por meio do controle da produção e consumo de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, incluindo ambientes, processos, insumos e tecnologias a eles relacionados, assim como o controle de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados.

Uma das peculiaridades da Anvisa é seu poder de interditar, como medida de vigilância sanitária, os locais de fabricação, controle, importação, armazenamento, distribuição e venda de produtos e de prestação de serviços relativos à saúde, em caso de violação da legislação pertinente ou de risco iminente à saúde (Anvisa, 2019). Por meio dessa característica, a agência tornou-se conhecida, pois o fechamento de estabelecimentos, em especial os alimentícios, costuma gerar interesse da mídia.

Cabe aqui destacar que entre as competências da agência, no âmbito da lei que estabelece sua criação, não há nenhuma diretriz que prevê qualquer nível de participação social. Apesar disso, no portal da agência, há a descrição de cinco formas de participação social. São elas: 1) tomada pública de subsídios, com participação por escrito e voltada a público amplo; 2) consultas dirigidas, com participação por escrito e dirigida a determinado

¹⁸ Informações obtidas junto ao Portal da Agência.

público; 3) audiências públicas, com participações presenciais e dirigida a amplo público; 4) diálogos setoriais, com participações presenciais e destinada a público que pode ser direcionado; e 5) consultas públicas, para revisão de guias e consultas regionais, que são contribuições a minutas de textos regulatórios, por escrito (Figura 3).

No portal da Anvisa, o menu principal apresenta seis *links*: 1) perguntas frequentes; 2) legislação; 3) contato; 4) serviços da Anvisa; 5) dados abertos; e 6) área de imprensa (Figura 3).

Figura 3 - Cabeçalho do portal da Anvisa



Fonte: Portal da Anvisa (2019).

A ouvidoria da agência também ganha espaço privilegiado no portal, onde o texto principal de apresentação descreve que se trata de

um espaço de fortalecimento da democracia participativa e de mediação de conflitos. Contribui para o pleno exercício da consciência crítica do órgão. É uma ferramenta disponibilizada a todos no intuito da permanente busca da eficiência, eficácia e efetividade, objetivos permanentes da Anvisa, que tem como missão institucional proteger a saúde da população (Anvisa, 2018).

A Anvisa está presente também em redes sociais, mais especificamente no Facebook, no Twitter e no YouTube. Além disso, produz a Rádio Anvisa, um canal de reportagens radiofônicas hospedado na plataforma *online* SoundCloud e com acesso disponível a qualquer internauta.

A dimensão normativa analisada versa sobre as leis que criam e estabelecem as principais diretrizes de atuação das agências reguladoras brasileiras. Termos como “prevenir conflitos”, “resolver conflitos” e “compor soluções para conflitos” aparecem na maioria das diretrizes. A mediação, dessa forma, emerge como uma função comum entre todas as agências. Trata-se de uma constatação bastante plausível, já que as mesmas foram criadas para regular e mediar questões sociais relevantes.

Os portais das três agências analisadas, de forma geral, apresentam estruturas semelhantes: menu principal, informações institucionais listadas à esquerda, notícias ao centro da homepage, diversos *links* para leis, informações complementares, relatórios e páginas de concessionárias e de outras esferas estatais. São munidos de informações da própria organização e do setor. A linguagem é predominantemente técnica, ainda mais se considerarmos a diversidade dos públicos que potencialmente poderiam buscar informações nestes locais. A possibilidade de interação, pelos portais, é bastante dificultada. Mesmo a informação de mero contato, para aquelas agências que possuem número telefônico gratuito para contato, por exemplo, não está exposta de forma acessível na página inicial, com exceção da Agência Nacional de Saúde (ANS). Ou seja, todas remetem os cidadãos a formulários burocráticos, acessíveis apenas àqueles que dispõem de capacidade e insistência para navegar pelos portais.

Por outro lado, é bastante ampla a tentativa das agências de serem percebidas pela sociedade, se considerarmos os meios digitais, em especial as redes sociais, como formas de construção de visibilidade. As três agências estão presentes em diversas redes sociais, que de certa forma, revela o esforço na produção e disseminação de informações.

O Facebook se constitui, neste contexto, como o “lugar” onde todas as agências estão presentes. Em um primeiro momento, poderíamos inferir que essa presença se explica pela busca da interação, já que, conforme Santaella e Lemos (2010: 50), “a finalidade das redes sociais virtuais é prioritariamente a de promover e exacerbar a comunicação, a troca de informação, o compartilhamento de vozes e discursos”. Todavia, o que constatamos é o uso da rede social como mais um depósito de informações produzidas pelas próprias agências.

Estar pré-determinada em lei e constar nos portais das agências, portanto, não é garantia efetiva de participação social. Mais claramente, observamos essas ponderações por meio da análise da Aneel, a seguir, em que investigamos de forma mais acurada a dimensão estratégica das iniciativas comunicacionais.

É importante ressaltar, contudo, as discussões realizadas acerca da democracia digital. Conforme Maia (2008), a internet e as novas tecnologias atreladas a ela têm sido notadas como recursos fortalecedores do processo democrático.

A internet oferece uma grande variedade de informações, e não apenas material de origem oficial. Reduz os custos da participação política e permite envolver diferentes

parceiros de interlocução, desde a troca de *e-mails* numa base cidadão-cidadão, *chats* e grupos eletrônicos de discussão, até amplas conferências (Maia 2008: 277).

A autora destaca, contudo, que entender a participação apenas como acesso físico à tecnologia é um equívoco. Conforme Maia (2008: 285), “há pouca evidência de que o acesso mais amplo às tecnologias irá, por si só, expandir o interesse pelas questões políticas”. Dessa forma, é preciso reconhecer que diversos fatores estão atrelados à maior participação da cidadania nos debates envolvendo temas de interesse comum.

6. Considerações Finais

Encontramos, nas agências reguladoras brasileiras, autarquias criadas com a finalidade prioritária de mediar interesses. Essas organizações, em síntese, buscam garantir que necessidades e insumos básicos da vida em sociedade – como água, energia elétrica, infraestrutura, saúde, entre outros – sejam oferecidas de forma adequada e justa, privilegiando os interesses públicos. A partir dessa premissa, entendemos que as agências reguladoras, pelo exercício da comunicação pública e por meio de suas dimensões normativa, fática e estratégica, poderiam contribuir para o desenvolvimento de uma cidadania participativa e, para além, para a democracia brasileira.

Apesar de terem sido criadas com a forte ênfase na mediação/comunicação, o que observamos, de fato, são movimentos ainda informacionais. Ainda que prevista nas normas das agências reguladoras, as possibilidades de participação do cidadão nas definições de políticas envolvendo os setores mediados por agências reguladoras são restritas e pouco utilizadas pela sociedade.

A análise nos portais das três agências nos mostrou que ao cidadão não é dada visibilidade. De principais interessados, os cidadãos passam a meros coadjuvantes históricos das decisões das agências. Além de escassas, as “vozes da cidadania” (grifo nosso) não ganham repercussão no próprio portal das agências.

Dessa forma, as informações sobre participação ocorrem em nível superficial, não chegando a se realizar plenamente na dimensão fática. Ou seja, o cidadão pode saber quais processos de consulta pública e qual a agenda de audiências, mas sua participação não ganha reverberação, impedindo, inclusive, a própria discussão/colaboração de outros cidadãos

Em decorrência das considerações já realizadas, identificamos que as agências não figuram como instâncias promotoras da comunicação pública e da cidadania, não contribuindo, dessa forma, com o desenvolvimento da democracia, conforme a proposta de Weber (2011).

Respaldados por essas considerações, identificamos, nas estratégias comunicacionais adotadas pelas agências, uma série de intencionalidades comunicacionais, mas nenhuma efetivação de participação popular relevante. A possibilidade de uma rede de comunicação pública (Weber, 2011), que poderia ser constituída por meio de amplos debates envolvendo as diferentes esferas da equação de relacionamento do modelo de concessão, não se realiza. Idealisticamente, a esfera representada pela agência se configuraria como modelar na promoção da mediação. Entretanto, essa prerrogativa é dificultada pela efetivação das estratégias e pelos obstáculos encontrados pelo cidadão, a maioria envolvendo tecnicismos e mantendo longe as possibilidades de interação.

No âmbito das redes sociais, há uma forte atuação das agências na disseminação de informações. Todavia, essa condição não garante a participação, tampouco a compreensão do que está sendo tratado. Para Maia (2008), as redes eletrônicas ainda dependem da democratização do acesso para que possibilitem ampliar a participação democrática. E, para além da democratização do acesso, a autora pondera que nada garante que o cidadão irá se interessar por questões políticas simplesmente por ter acesso a elas.

Ressaltamos, assim, a necessidade de desenvolvimento das estratégias comunicacionais das agências no sentido de estabelecer trocas e incentivar a participação cidadã. Como ideal, uma comunicação relacional, baseada no diálogo, em que a centralidade do processo esteja de fato no cidadão. Com mais protagonismo, a sociedade obteria relevo na equação de relacionamento, tendendo a ser cada vez mais atuante e participativa. Neste ponto, atentamos, trata-se de como a comunicação pública pode colaborar nesse processo. Esperamos que esse possa ser um caminho a ser adotado no futuro e que, de alguma forma, essa pesquisa contribua como ponto de partida para novos estudos sobre as possibilidades de aprimoramento da participação pública nas decisões das agências reguladoras brasileiras.

Bibliografia

Anatel. *Portal da Agência Nacional de Telecomunicações*.

<http://www.anatel.gov.br/institucional/>.

Aneel. *Portal da Agência Nacional de Energia Elétrica*. Disponível em: <

<http://www.aneel.gov.br/>>.

Anvisa. *Portal da Agência Nacional de Vigilância Sanitária*. <<http://portal.anvisa.gov.br>>.

Brasil. 1990. *Lei n. 8.031/90*, de 12 de abril de 1990. Cria o programa nacional de desestatização, e dá outras providências.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm.

Brasil. 1997a. *Lei n. 9.491/97*, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao programa nacional de desestatização, revoga a lei 8.031, de 12/04/1990 (pnd), e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm.

Brasil. 1997b. *Lei n. 9.472*, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm.

Brasil. 1999. *Lei n. 9.782*, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9782.htm.

Bohm, D.. 2005. *Diálogo: comunicação e redes de convivência*. São Paulo: Palas Athena.

Bourdieu, P. 1989. *O Poder Simbólico*. Lisboa: Bertrand Brasil.

Carnielli, F. Z. 2016. *A cidadania e a sua instituição: estudo de comunicação pública sobre a Defensoria do Rio Grande do Sul* (Porto Alegre: Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul).

Carnielli, F. Z. 2017. Instituições e Interesse Público: os processos de comunicação pública como estratégia instituinte (*Organicom*, ano 14, n. 26).

Duarte, J. 2011. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In Kunsch, Margarida M. Krohling (Org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania* (1. ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora).

Duarte, J.. 2012. Instrumentos de comunicação pública. In Duarte, Jorge (Org.). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. 3. ed. São Paulo: Atlas.

Esteves, J. P. 2011. *Sociologia da Comunicação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Godoi J., Vicente, J. 2008. *Agências Reguladoras: Características, atividades e força normativa*. (São Paulo: Dissertação Mestrado em Direito - Universidade de Marília).

Gomes, J. B. B. 2005. Agências reguladoras: a metamorfose do Estado e da democracia (uma reflexão de Direito Constitucional e comparado). (*Revista de Direito Constitucional e Internacional* ano 13, n. 50, ano 13).

Hohlfeldt, A. 2011. Comunicação pública: os diferentes sentidos do interesse público. In Kunsch, Margarida M. Krohling (Org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. 1. ed. São Caetano do Sul: Difusão Editora.

Iasbeck, L. 2010. Ouvidoria é Comunicação. *Organicom* (ECA/USP, v. 12, p. 15-23).

Krause, E. 2005. *Agências Reguladoras no Cenário Brasileiro* Porto Alegre: Livraria do Advogado.

López, J. C. J. 2011. Advocacy: uma estratégia de comunicação pública. In Kunsch, Margarida M. Krohling (Org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. 1. ed. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

Maia, R. C.M. 2008. Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximação às condições da deliberação. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C.M. (Orgs.). *Comunicação e democracia: problemas & perspectivas*. São Paulo: Paulus.

Marcondes Filho, C. 2008. *Para entender a comunicação: Contatos antecipados com a Nova Teoria*. São Paulo: Paulus.

Mastrangelo, C. 2005. *Agências Reguladoras e Participação Popular*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

Matos, H. 2011. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In Kunsch, Margarida M. Krohling (Org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. 1. ed. São Caetano do Sul: Difusão Editora.

Matos, H. 2012. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: Duarte, Jorge (Org.). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. 3. ed. São Paulo: Atlas.

Matos, H. 2016. *Pesquisas em Comunicação Pública e Política: vertentes teóricas e metodológicas*. São Paulo: ECA/USP.

Morais, C. 2001. *As Autoridades Administrativas Independentes na Ordem Jurídica Portuguesa*. Lisboa: ROA.

Oliveira, I. e Paula, Carine F. 2008. Comunicação no contexto das organizações: produtora ou ordenadora de sentidos? In Oliveira, Ivone de Lourdes de; Soares, Ana Thereza Nogueira (Orgs.). *Interfaces e tendências da comunicação no contexto das organizações*. São Caetano do Sul: São Paulo.

Pint, G. 2010. *A organização do trabalho no século 20: taylorismo, fordismo e toyotismo*. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular.

Plano diretor da reforma do aparelho do estado. 1995, p. 61. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>.

Portal Brasil. 2009. *Agências Reguladoras*. 2009. <http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/agencias-reguladoras>.

Santaella, L.; Lemos, R. 2010. *Redes Sociais Digitais*, a cognição conectiva do Twitter. São Paulo: Paulus.

Santaella, L. 2016. Há como escamotear as questões do método? *Organicom* (ECA/USP, n. 25, p. 51-68).

Scroferneker, C.; Ramirez de Amorim, L.; Florczak de Oliveira, R. 2016. Diálogo e vínculo – Contribuições para a lugarização de perspectivas complexas nas organizações. *Revista Famecos* (v. 23, n. 3, set.-dez).

Sodré, M. 2006. *As estratégias sensíveis*. Afeto, mídia e política. Petrópolis: Vozes.

Thompson, J.B. 1995. *Ideologia e Cultura Moderna: teoria social na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes.

Weber, M.H. 2011. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In Kunsch, Margarida M. Krohling (Org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. 1. ed. São Caetano do Sul: Difusão Editora.

Weber, M.H. 2017. Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. In Weber, Maria Helena; Coelho, Marja Pfeifer; Locatelli, Carlos (Orgs.). *Comunicação pública e política – pesquisa e prática*. Florianópolis: Insular.

Notas Biográficas

Daniela Cidade. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Coordenadora de Comunicação e Representação Institucional da Rede Marista. É jornalista formada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pós-graduada em Marketing e em Comunicação com o Mercado pela Escola Superior de Propaganda e Marketing. Também formada pelo Curso Internacional de Comunicação Empresarial Aberje/Syracuse. Possui mais de 20 anos de experiência em Comunicação Organizacional, atuando como executiva da área em variados setores e organizações.

Morada institucional: Rua Irmão José Otão, 11, CEP: 900350-60. Porto Alegre, Brasil.

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1356599432534250>

Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0002-1726-3590>

Cleusa Maria Andrade Scroferneker. Pós-Doutorado e Doutorado em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo. Bolsista PQ/CNPq 2. Professora Titular da escola de Comunicação, Artes e Design e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Coordenadora do Grupo de Estudos Avançados em Comunicação Organizacional – GEACOR/CNPq.

Morada institucional: A. Ipiranga, 6681, Prédio 7. CEP: 90619-9000. Porto Alegre, Brasil.

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4838297393852726>

Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0003-1450-2100>

Recebido/ Received 2019-07-20

Aceite/ Accepted 2020-02-27