

**XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação - XIII
ENANCIB 2012**

GT 5 - POLÍTICA E ECONOMIA DA INFORMAÇÃO

**AS RELAÇÕES ENTRE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NO PROGRAMA *NOTA
FISCAL PAULISTA***

Comunicação Oral

Carmem Lucia Batista - ECA/USP
carlubatista@gmail.com

As relações entre informação e comunicação no programa *Nota Fiscal Paulista*¹

Resumo

Este trabalho aborda a problemática do acesso à informação do setor público, apontando situações que estão além das questões tratadas pela nova lei de acesso à informação. O objetivo do trabalho é buscar compreender as relações entre a informação e a comunicação do setor público a partir da fundamentação teórica de especialistas como Pierre Zémor, Heloisa Matos e outros autores que trabalham com conceitos de comunicação governamental, comunicação política e comunicação pública. Como resultado da pesquisa foi observado que o direito de acesso à informação implica vários outros direitos: o direito de informar, de se informar, de ser informado, de saber e o direito a uma comunicação aberta. O trabalho conclui que no âmbito do setor público existe comunicação que não informa e há informação que não comunica. Em razão disso, as relações entre informação e comunicação necessitam ser imbricadas e inextrincáveis.

Palavras-chave: direito de acesso à informação; informação pública; comunicação do setor público

Abstract

This paper discusses the problem of access to public sector information, pointing out situations that are beyond the issues addressed by the new law on access to information. The objective is to understand the relationship between information and communication in the public sector from the theoretical expert as Pierre Zémor, Heloisa Matos and others who work with concepts of government communication, political communication and public communication. As a result of this research it was observed that the right of access to information involves a number of other rights: the right to inform, to inform yourself, to be informed, to know and the right to open communication. This paper concludes that within the public sector there is communication that does not inform and there is information that does not communicate. As a result, the relationship between information and communication need to be intertwined and inextricable.

Keywords: right of access to information; public information; public sector communication

Introdução

¹ Este trabalho é um recorte de uma pesquisa de doutorado, ainda em desenvolvimento, que trata da apropriação social da informação governamental nas políticas públicas de educação fiscal no estado de São Paulo.

A promulgação da lei de acesso à informação pública, Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), além de colocar em evidência o direito de acesso aos documentos produzidos pelo Estado, também implica questões que estão muito além do acesso físico, mesmo porque muitas informações produzidas no setor público já estão disponíveis há muito tempo em *sites* e diários oficiais na internet e chama a atenção a uma questão fundamental num país democrático: a necessidade de a sociedade conhecer e entender melhor o funcionamento do Estado.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é buscar compreender as relações entre a informação e a comunicação do setor público a partir da fundamentação teórica de especialistas como Pierre Zémor, Heloisa Matos e outros autores que trabalham com conceitos de comunicação governamental, comunicação política e comunicação pública.

Para facilitar essa compreensão são analisados oito excertos de textos produzidos pelo Estado sobre o programa *Nota Fiscal Paulista*, uma política pública tributária da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Os textos têm naturezas distintas, foram publicados em diferentes contextos e estão disponíveis no *Diário Oficial do Estado de São Paulo* e/ou em *sites* na internet.

Antes da análise dos textos é necessário explicitar em que quadro conceitual se inscrevem as noções de informação e de comunicação do setor público tratadas neste trabalho.

2 Informação e comunicação do setor público

Para discutir os fatores subjacentes à questão da informação pública adota-se o conceito formulado por Batista (2010, p. 40), que realizou uma pesquisa com algumas acepções do termo público para a construção de um conceito de informação pública. Segundo a autora,

[...] informação pública é um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada, das autarquias e das fundações públicas. A informação pública pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem o *status* de sigilo para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade. Quando acessível à sociedade, a informação pública tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social.

A partir desse entendimento sobre informação pública é necessário compreender como essa informação é comunicada pelo Estado.

2.1 A comunicação do setor público

Não há um consenso sobre o sentido dos termos relacionados à comunicação do setor público; em razão disso, são usadas várias nomenclaturas como *comunicação pública*, *comunicação política* e *comunicação governamental*, para citar apenas três. Os usos conflitantes não dizem respeito apenas aos termos, mas também aos conceitos que, por muitas vezes, aparecem intercambiados, ou seja, o que é *comunicação pública* para um autor, pode ter o mesmo sentido de *comunicação governamental* para outro.

Como os conceitos são “flutuantes”, procuramos os pontos de contato nas definições dos autores, estabelecendo critérios a partir dos atores e meios envolvidos no processo, conforme a teoria da comunicação: *emissor, receptor, processo de transmissão e finalidade da mensagem*.

Comunicação governamental

Sobre comunicação governamental, a maioria dos autores conceitua o termo enfatizando e ao mesmo tempo esclarecendo a origem e o emissor.

Duarte (2011, p. 126) afirma que a comunicação governamental “trata dos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo o Executivo e a sociedade”. O autor esclarece que no termo *Executivo* estão inclusas as empresas públicas, os institutos, as agências reguladoras e a área militar.

Já Monteiro (2007, p. 38) alerta para a finalidade da comunicação governamental, que, segundo ele, é “aquela praticada pelo governo, visando à prestação de contas, ao estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas e ao reconhecimento das ações promovidas nos campos político, econômico e social”.

A pesquisadora francesa Ollivier-Yaniv (1997) considera que a *comunicação governamental institucional* é constituída por mensagens difusas - veiculadas por órgãos públicos e não por representantes políticos -, que utilizam ferramentas dos meios de comunicação de massa em nome do interesse coletivo. Em obra posterior e em parceria com Berthelot-Guiet,

Ollivier-Yaniv (2001) especifica ainda mais o conceito. Para as autoras, a comunicação governamental é um processo de difusão de mensagens do Poder Executivo e dos ministérios, por meios diversificados de comunicação de massa, e em particular da televisão, que se afirma preponderantemente ao longo dos anos 1980. Conforme as autoras, o encaminhamento ao cidadão se encontra, assim, mediatizado, de uma maneira semelhante à publicidade.

Matos (2009, p. 9) ressalta o processo de transmissão da comunicação governamental, que, segundo a autora, “abrange o processo de difusão de mensagens e rotinas da comunicação social de agentes administrativos, explicitadas ou não em suportes legais que regulamentam as comunicações internas e externas do serviço público.”.

Na definição de Torquato (2007, p. 106) comunicação governamental é “a vasta rede formal criada e localizada no interior das organizações governamentais. Seu objetivo primordial é levar à opinião pública fatos de significação, ocorridos na esfera governamental”.

Por meio dos conceitos apresentados, é possível chegar a algumas inferências. A comunicação governamental é institucional, tem como emissor o Poder Executivo, que visa a difundir as ações do governo.

Comunicação política

Nas definições de comunicação política quase todos os autores estudados explicitam o emissor, o receptor e a finalidade da comunicação.

Monteiro (2007, p. 38) considera que a comunicação política “está relacionada diretamente aos processos eleitorais”. Assim, de acordo com o autor, ela é praticada por candidatos e por partidos políticos e é dirigida aos eleitores, tendo como ponto central “as consultas eleitorais para a escolha de representantes”.

Para (2011, p. 126), a comunicação política diz respeito ao “discurso e à ação na conquista da opinião pública em relação às ideias ou atividades que tenham relação com o poder”.

Já Matos (2006) afirma que a comunicação política vai além da comunicação governamental, da comunicação eleitoral e do marketing político. Para a autora, a comunicação política é um “conjunto de técnicas utilizadas por políticos e governantes para seduzir e

manipular a opinião pública” (p. 67). Nesse conceito estão definidos: emissor, receptor e finalidade.

Assim como Matos (2006), para Wolton (1995), o termo *comunicação política* não é sinônimo de marketing político. O autor vai além, afirmando que ela também não é mediatização da política e nem comunicação pública. No entanto, o autor apresenta uma definição para *comunicação política* mais distante das definições dos outros autores, porém mais próxima dos conceitos formulados para comunicação pública, conforme veremos mais adiante. Para Wolton (1995), comunicação política é a comunicação do Estado e dos órgãos públicos destinada à sociedade, é o espaço dinâmico e aberto onde mudam os discursos contraditórios de três atores que têm legitimidade de se expressar publicamente sobre política: os políticos, os jornalistas e a opinião pública por meio de pesquisa.

Dessa forma, a partir dos conceitos apresentados e considerando o que há em comum nas definições da maior parte dos autores, é possível concluir que a comunicação política não é marketing político, no entanto, tem como finalidade a mobilização da opinião pública. Os atores envolvidos no papel de emissor são os políticos, investidos de um cargo público ou não, e os receptores são os eleitores, em específico, ou a sociedade, de modo geral. Como emissores e receptores são atores definidos, pode-se afirmar que o fluxo de comunicação é unidirecional. E, também, como a finalidade da comunicação política é mobilizar o receptor, a informação veiculada tem caráter persuasivo.

Comunicação pública

Embora não haja consenso entre os autores sobre o emissor e o receptor da comunicação pública, a função social, pública, coletiva dessa comunicação é apontada por todos os autores estudados.

Além do interesse público, Matos (2006) destaca outros aspectos democráticos da comunicação pública: interesse público, direito à informação, busca da verdade e responsabilidade social pelos meios de comunicação de massa. Dessa forma, de acordo com a autora, a orientação básica desse conceito “é prioritariamente a ordem democrática, referente ao senso comum político, e em associação direta com normas herdadas da visão liberal – em estreita relação com o Estado” (MATOS, 2006, p. 66).

Evidenciando emissor e receptor, Duarte (2007, p. 39) ressalta as finalidades da comunicação pública:

[...] responder à obrigação que as instituições públicas têm de informar o público; estabelecer uma relação de diálogo de forma a permitir a prestação de serviço ao público; apresentar e promover os serviços da administração; tornar conhecidas as instituições (comunicação externa e interna); divulgar ações de comunicação cívica e de interesse geral; e integrar o processo decisório que acompanha a prática política.

Já Monteiro (2011, p. 126) considera que comunicação pública é a interação e o fluxo de informação vinculados a temas de interesse coletivo; ela contém a comunicação governamental e a comunicação política. O autor considera como campo da comunicação pública tudo o que está relacionado “ao aparato estatal, às ações governamentais, a partidos políticos, ao Legislativo, ao Judiciário, ao terceiro setor, às instituições representativas, ao cidadão individualmente e, em certas circunstâncias, às ações privadas.”.

A finalidade da comunicação pública também é ressaltada por Kegler e Kegler (2011), que identificam duas diretrizes fundamentais: “as mensagens devem ser de interesse público e a relação de comunicação deve ir além da transmissão de informações (diálogo)”.

Para Zémor (1995), a comunicação pública é a comunicação formal que tende à troca e ao compartilhamento de informações de interesse público, bem como a manutenção dos laços sociais, cuja responsabilidade incumbe às instituições públicas e às organizações investidas da missão de interesse coletivo. Na definição de Zémor (1995) há dois aspectos relevantes sobre o conceito: a comunicação pública tem que ser formal e é de responsabilidade do Estado e de organizações voltadas ao interesse público.

Neste trabalho, partimos do conceito de comunicação pública de Zémor (1995), incrementando-o com contribuições dos demais autores apresentados. Assim, consideramos com elementos constitutivos do conceito: informação de interesse público (DUARTE, 2007; MATOS, 2006; MONTEIRO, 2011; KEGLER; KEGLER, 2011); o direito à informação (DUARTE, 2007; MATOS, 2006); prestação de serviços de interesse público (DUARTE, 2007); relação de diálogo (DUARTE, 2007; KEGLER; KEGLER, 2011); relação entre Estado e sociedade no processo comunicativo, sem definição de emissor e receptor (MATOS, 2006; MONTEIRO, 2011; KEGLER; KEGLER, 2011).

Assim, a comunicação pública envolve vários atores tanto do setor público e do setor privado, em termos genéricos, quanto à sociedade civil organizada e o cidadão, em particular.

Todos esses atores necessitam agir em prol do interesse público, coletivo, de modo a estimular um debate. O fluxo comunicativo precisa ser multidirecional; a comunicação, dialógica. Nesse processo comunicativo a informação necessita ser compreensível a todos e não há que se pensar em papéis definidos para emissor e receptor, pois todos os atores envolvidos precisam participar ativa e dinamicamente dos debates.

Dessa forma, resumidamente, podemos entender comunicação pública como uma comunicação formal e dialógica entre Estado e sociedade, numa situação em que ora um ora outro assume o papel de emissor/receptor para discutir temas de interesse público, os quais se configuram como prestação de serviços, tendo como base das ações o direito à informação, que implica o direito de se informar e de ser informado.

Tanto a comunicação pública como a política e a governamental têm o Estado em, pelo menos um dos polos do processo comunicativo, conforme a teoria da comunicação. Ora o Estado é emissor, como no caso da comunicação governamental; ora é emissor mediado pelo representante político, como acontece na comunicação política; ora é emissor e receptor, como no modelo de comunicação pública ideal.

Retomando o conceito de informação pública com destaque à sua capacidade de afetar elementos do ambiente e reconfigurar a estrutura social e enfatizando a característica dialógica e dinâmica da comunicação pública, podemos perceber que esses dois conceitos, que são imbricados e inextrincáveis, apresentam condições de uma relação efetivamente democrática entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, citamos Jaramillo (2003) que considera que na essência do termo *comunicação pública* está a certeza de que tanto a informação como a comunicação são bens públicos e que a apropriação desses dois bens públicos deve ser promovida.

A partir da análise de alguns excertos sobre o programa Nota Fiscal Paulista, uma política pública na área tributária do governo do estado de São Paulo, verificaremos como a informação pública e a comunicação pública chegam à sociedade.

3 Programas de arrecadação tributária do Estado de São Paulo

Em termos históricos, a relação entre o Estado e a sociedade é pautada pelo conflito entre a necessidade de financiamento das atividades estatais e a obrigação da população de pagar

tributos. Esse conflito se torna ainda mais acirrado quando há evidências de corrupção e de mau uso do dinheiro público e quando ocorre sonegação de impostos, infração que o Estado tenta combater.

Nesse contexto, para atenuar essa situação, o governo do Estado de São Paulo, por meio da Secretaria da Fazenda, cria programas que visam combater a sonegação e aumentar a arrecadação tributária. As primeiras ações de que se tem notícias visando despertar o interesse da sociedade nas formas de arrecadação tributária são da década de 1950. Desde então, não obstante as mudanças políticas, houve programas e ações que buscavam envolver a sociedade no incremento da arrecadação fiscal e no desenvolvimento de uma consciência cidadã para assuntos fiscais. Dentre esses programas, está o *Nota Fiscal Paulista*.

O programa *Nota Fiscal Paulista*

Inserido no Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo, o programa *Nota Fiscal Paulista* foi instituído na gestão do governador José Serra, está vigente desde 2007 e é destinado a pessoa física ou jurídica que adquirir mercadorias, bens ou serviços com incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

O programa funciona da seguinte forma: cada R\$ 100,00 (cem reais) acumulados em compras, com documentos fiscais de qualquer valor, que contenham o CPF registrado no sistema, dão direito a um bilhete eletrônico para concorrer aos prêmios em dinheiro. Assim, basta que no ato da compra o consumidor peça nota fiscal e forneça o número de seu Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), se pessoa física, ou o número de seu Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), em caso de pessoas jurídicas. Além desse procedimento, o interessado deve cadastrar-se no site da Secretaria da Fazenda para ter direito a crédito do ICMS, formado pela devolução de até 30% do valor do ICMS pago.

Também há a possibilidade de participação em sorteios mensais de bilhetes gerados eletronicamente que para concorrer a prêmios em dinheiro. Para participar dessa modalidade, o interessado deve manifestar interesse no site da Secretaria da Fazenda.

4 A informação e os processos de comunicação no programa *Nota Fiscal Paulista*

Para análise foram selecionados oito excertos, sobre o programa *Nota Fiscal Paulista*, veiculados em mídias de amplo acesso (*sites* e *Diário Oficial*), em diferentes períodos e contextos.

O **Excerto n. 1** apresenta parte das justificativas do Projeto de Lei 544/2007 (SÃO PAULO, 2007b), que o instituiu Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo (*Nota Fiscal Paulista*), onde os objetivos do Programa aparecem da seguinte forma:

Excerto n. 1

[...] estimular o hábito de os adquirentes de mercadorias, bens e serviços de transporte interestadual e intermunicipal exigirem do fornecedor a entrega de documento fiscal hábil, *colaborando assim com a fiscalização de tributos e com a redução da evasão fiscal.* (grifos nossos).

O Projeto de Lei 544/2007 foi convertido na Lei 12.685, de 28 de agosto de 2007 (SÃO PAULO, 2007a), que apresenta o seguinte objetivo:

Excerto n. 2

1º - Fica instituído o Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo, com o objetivo de incentivar os adquirentes de mercadorias, bens e serviços de transporte interestadual e intermunicipal a exigir do fornecedor a entrega de documento fiscal hábil.

No **Excerto n. 1** é clara a proposição de que o consumidor seja também um fiscal do Estado, que faça o trabalho da Secretaria da Fazenda. Está expresso no texto que o cidadão está sendo considerado como corresponsável pela fiscalização tributária. Já no **Excerto n. 2** não há nenhuma informação nesse sentido.

Uma comparação entre esses dois excertos não pode deixar de evidenciar alguns aspectos. Se considerarmos o tipo de comunicação, ambos os excertos podem ser classificados como comunicação governamental, pois são institucionais, têm como emissor o Poder Executivo, que visa a difundir as ações do governo. Ambos veiculam informações produzidas pelo Estado, sobre o mesmo assunto, mas com duas diferenças elementares: a primeira é uma justificativa, ou uma exposição de motivos, destinada ao governador e tem a função de explicar, justificar a importância do projeto de lei; a segunda é uma lei destinada à sociedade de modo geral, anunciando a instituição do programa. Outro dado que não pode ser esquecido: os dois documentos foram publicados no *Diário Oficial do Estado*, o que significa que ambos estavam, e ainda estão, acessíveis ao público em geral.

Essa situação chama a atenção para um aspecto que já discutimos em trabalho anterior (BATISTA, 2010): a problemática do acesso à informação pública não é uma questão apenas de acesso físico. A Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011) legitima o acesso à informação do Estado, mas a sociedade precisa estar efetivamente preparada para compreender os documentos públicos, considerando o tipo de documento, sua finalidade, o local em que é publicado etc.; caso contrário, a sociedade dificilmente se apropriará da informação pública.

O **Excerto n. 3** trata do discurso do então governador José Serra durante o 7º sorteio do programa Nota Fiscal, em 15 de junho de 2009, no Palácio dos Bandeirantes².

Excerto n. 3

Uma medida como esta, por exemplo, da Nota Fiscal [Paulista], ela tem um triplo efeito. Primeiro o da *justiça fiscal*, no sentido de combater a sonegação, porque não há nada pior para quem paga do que o vizinho que não paga - não é? Segundo, a *diminuição da carga tributária individual*. O indivíduo tem um retorno, ou seja, volta para ele uma parte do imposto que pagou. Terceiro, cria *um sistema mais eficiente, mais econômico, mais barato*. A produtividade do sistema melhora porque... vocês imaginam o que é ter tudo informatizado... Não é apenas só a questão da sonegação. É também a economia de todo o processo - e essas são demandas que a sociedade tem com relação à questão tributária. (grifos nossos).

Se considerarmos a tipologia das comunicações do setor público, percebemos que foi veiculada uma comunicação política em vez de uma comunicação governamental. A mensagem de Serra pode ser compreendida como uma comunicação política porque há um governante que direciona seu discurso a uma plateia e à sociedade em geral em busca de mobilizar a opinião pública por meio da sedução do discurso, ou seja, da persuasão.

Nesse ponto, é necessário compreender o conceito de persuasão. De acordo com Citelli (1994, p. 13-14), *persuadir* é sinônimo de *submeter*. “Quem persuade leva o outro à aceitação de uma dada idéia. [...] Persuadir não é apenas sinônimo de enganar, mas também o resultado de certa organização do discurso que o constitui como verdadeiro para o receptor.”. O autor acrescenta que todo discurso persuasivo é ideológico, pois “possui um significado e remete a algo situado fora de si mesmo” (p. 27).

Assim, quando Serra associa o programa *Nota Fiscal Paulista* a justiça fiscal, diminuição da carga tributária e redução do gasto público, ele está fazendo um discurso ideológico, com a intenção de seduzir o público, fazendo-o acreditar que o programa vai ao encontro dos anseios sociais no que se refere à tributação. Essa questão fica ainda mais evidente quando ele afirma que

² Disponível em: <<http://m.cidadao.sp.gov.br/noticia.php?id=202083>>. Acesso em: 21 maio 2012.

“essas são demandas que a sociedade tem com relação à questão tributária”. As informações veiculadas por Serra sobre a finalidade do programa nada têm a ver com a finalidade explicitada pelo Projeto de Lei 544/2007, que é a exigência de documento fiscal hábil por parte do contribuinte para colaboração com a fiscalização de tributos e com a redução da evasão fiscal.

O excerto abaixo, disponível no *site* da Secretaria da Fazenda³, apresenta esclarecimentos sobre o programa *Nota Fiscal Paulista*.

Excerto n. 4

O Programa Nota Fiscal Paulista *devolve 30% do ICMS* efetivamente recolhido pelo estabelecimento a seus consumidores. Ele é um incentivo para que os cidadãos que adquirem mercadorias exijam do estabelecimento comercial o documento fiscal. Os consumidores que informarem o seu CPF ou CNPJ no momento da compra poderão escolher como receber os créditos e ainda concorrerão a prêmios em dinheiro. (grifos nossos).

O **Excerto n. 4** é uma divulgação do *Nota Fiscal Paulista* e, de maneira muito simplificada, exalta apenas os aspectos positivos programa. São apresentados os procedimentos necessários à adesão, mas não são explicados os mecanismos de funcionamento do programa; essas explicações apenas surgem no **Excerto n. 7**. Dessa maneira, embora devesse ser uma comunicação governamental, institucional, visando difundir as ações do governo, o **Excerto n. 4** apresenta uma comunicação com caráter persuasivo, já que “leva o outro à aceitação de uma idéia” (CITELLI, 1994, p. 13). Esse traço é característico da comunicação política. Outro dado que também é necessário ressaltar é que há apenas a possibilidade de devolução de 30% do ICMS, o que ocorre em poucas oportunidades porque esse é o máximo de retorno possível.

O **Excerto n. 5** foi extraído da ata da 45ª Sessão Ordinária da Assembleia Legislativa de São Paulo, realizada em 15 de abril de 2008. O Excerto apresenta a fala do deputado Mário Reali, do Partido dos Trabalhadores (PT), sobre o programa *Nota Fiscal Paulista*.

Excerto n. 5

[...] Acho que essa foi uma colocação mentirosa porque, em nenhum momento, nenhum cidadão conseguiu resgatar 30% do que pagou de tributos. Inclusive, aqui, no próprio objeto da lei nova, já estabelecendo um limite do crédito. Mas o conceito da fiscalização cidadã, esse é conceito do brasileiro, da lei de Gerson. Quer dizer, *você ganha, você fiscaliza, mas você tem uma contrapartida, que, na verdade, não alimenta a consciência do cidadão. Pelo contrário, ele vai prestar serviço para o Estado.* [...] *Esse foi o objeto central desse projeto: a fiscalização cidadã.* O Estado está chamando o cidadão a fiscalizar pela incapacidade talvez, pela dificuldade de fiscalizar o cumprimento, a emissão das notas do ICMS. [...] Além dos 30% do crédito, sendo o total que o estabelecimento pagou de tributo naquele mês, do exercício daquele mês, o que

³ Disponível em: <<http://www.nfp.fazenda.sp.gov.br/>>. Acesso em: 21 maio 2012.

reduz muito e isso já havíamos apontado, temos visto que os principais produtos são objetos de substituição tributária: automóveis, metais brancos, máquina de lavar, geladeira, ou seja, *não são passíveis de crédito para o consumidor*. [...] (SÃO PAULO, 2008; grifos nossos).

O contexto do **Excerto n. 5** é político. Nas sessões da Assembleia Legislativa são discutidos projetos de lei por deputados de diferentes partidos diante de uma plateia formada por cidadãos interessados; nessa situação, os parlamentares que fazem oposição ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), partido do governador José Serra, criticam abertamente as ações da agenda política. Assim, a discussão, além de ser de interesse público, também é de interesse político. É possível perceber que o deputado Mário Reali mencionou a finalidade do programa, já descrita nas justificativas do Projeto de Lei 544/2007 (**Excerto n. 1**), qual seja a sociedade cumprindo um dos papéis do Estado, que é a fiscalização tributária. Outras informações importantes desse Excerto é a indicação da necessidade do desenvolvimento de uma consciência cidadã no que se refere à questão tributária e a constatação da ausência de crédito em casos de substituição tributária⁴.

Considerando a dimensão comunicativa do **Excerto n. 5**, podemos identificar alguns traços dos tipos de comunicação já estudados. A comunicação tem como finalidade a mobilização da opinião pública e é emitida por agentes políticos, características da comunicação política; discute temas de interesse público, quase como uma prestação de serviços, pois esclarece aspectos pouco explicitados pela Secretaria da Fazenda, como é o caso da ausência de crédito em situações de substituição tributária e do real papel do cidadão no contexto do programa *Nota Fiscal Paulista*. Essas últimas características são comuns à comunicação pública. Se fosse necessário classificar o tipo de comunicação desse excerto, não seria uma tarefa fácil. Entretanto o que parece ser mais relevante é um aspecto já mencionado nos comentários dos **Excertos n. 1 e n. 2**: a necessidade de compreensão sobre as informações e os documentos produzidos pelo Estado. Nesse caso especificamente, o que parece ser essencial é entender que questões de interesse público além de serem discutidas em sessões abertas ao público também são publicadas integralmente em jornal de acesso público, o *Diário Oficial do Estado*. Contudo, o mais

⁴ Ocorre substituição tributária quando o Estado recolhe todo o imposto que seria acumulado sobre o produto antes que este circule pelos estabelecimentos comerciais até chegar ao consumidor, que é quem paga toda a carga de ICMS das várias etapas de circulação do produto. Assim, o Estado cobra o tributo antes que aconteçam os fatos que geram a incidência do imposto. Essa antecipação não gera crédito tributário, logo, se o cidadão pede nota fiscal de um produto em substituição tributária, ele não ganha crédito algum, mas o Estado sai ganhando porque é evitada a sonegação fiscal por parte dos estabelecimentos.

interessante é que a linguagem desse excerto não é hermética, não é de difícil compreensão, já que as atas são transcrições de um discurso oral, que é mais próximo da linguagem coloquial, permitindo a leitura e a compreensão por parte de qualquer sujeito alfabetizado.

Os excertos abaixo são trechos de uma comunicação entre um cidadão e a Secretaria da Fazenda. Trata-se de uma reclamação sobre os créditos do programa *Nota Fiscal Paulista*. Essa comunicação foi postada no site *Reclame Aqui*, um canal livre e independente onde os consumidores podem divulgar sua experiência de consumo. O consumidor em questão fez a reclamação (**Excerto n. 6**) no site da Secretaria da Fazenda, obteve a resposta da Secretaria (**Excerto n. 7**) e transcreveu a comunicação no *Reclame Aqui*; depois da divulgação dessa comunicação, ele fez um comentário, que não foi enviado a Secretaria da Fazenda, no site de divulgação (**Excerto n. 8**)⁵.

Excerto n. 6

Compras feitas em estabelecimentos que me geraram credito (*sic*) dessa vez geraram crédito zero, fazendo referência a esta tal resolução SF-56/09⁶. A maioria das compras são (*sic*) de valores maiores de R\$ 100,00 e simplesmente não vou receber devolução nenhuma!!! É dito na página inicial da Secretaria da Fazenda que o programa "é um incentivo para que os cidadãos que adquirem mercadorias exijam do estabelecimento comercial o documento fiscal". Sinceramente não estou vendo incentivo nenhum aqui!!! O que deu para notar é que os serviços de primeira necessidade do consumidor não estão gerando mais créditos, o que é um absurdo, considerando que é onde as pessoas de baixa renda mais gastam. Gostaria de reais esclarecimentos quanto a esta situação. Nós os consumidores não somos palhaços!!!

A resposta da Secretaria da Fazenda:

Excerto n. 7

Prezado "Fulano",
O valor do crédito restituído depende de vários fatores, entre eles:
- valor da compra;
- faturamento da empresa e imposto recolhido;
- quantidade de consumidores que solicitaram o documento fiscal com o número de CPF/CNPJ.
Simulamos um caso simples abaixo:
O estabelecimento "X" recolheu à Secretaria da Fazenda o valor de R\$ 1.000,00 referente ao imposto devido.
30 % do imposto recolhido por "X" é distribuído aos consumidores que solicitaram o documento fiscal, com o CPF/CNPJ, no período à 30 % de 1.000,00 = 300,00.
Simulando que 100 consumidores solicitaram a Nota Fiscal Paulista neste período e todos com o valor da compra de R\$ 100,00, serão distribuídos R\$ 3,00 reais por cada participante devido ao fato dos documentos fiscais serem todos de R\$ 100,00.

⁵ Disponível em: < <http://www.reclameaqui.com.br/1231547/secretaria-da-fazenda/credito-zero-devido-a-resolucao-sf-56-09/>>. Acesso em: 21 maio 2012.

⁶ A Resolução SF 56, de 31/08/2009 disciplina o cálculo do crédito do programa Nota Fiscal Paulista (SÃO PAULO, 2009). Essa mudança de cálculo resultou em vertiginosa queda de créditos para a população.

Se poucos consumidores solicitaram a Nota Fiscal Paulista nesse período com o mesmo valor de documento fiscal, haverá a limitação dos 7,5% por documento fiscal, previsto na legislação.

Em nosso dia-a-dia, a fórmula é a mesma. Entretanto, há variação dos fatores. Há períodos em que uma compra de R\$ 100,00 no mesmo estabelecimento gera mais ou menos créditos. Em alguns períodos, o crédito é R\$ 0,00 (ZERO), dependendo da quantidade do imposto recolhido pelo estabelecimento e o número de participantes no período.

Lembramos que esta regra só se aplica aos estabelecimentos comerciais varejistas. Todos estes fatores são variáveis, portanto, é esperado que a porcentagem do crédito relativo ao valor da compra também não seja fixo.

Há que se destacar, contudo, que a geração de bilhetes para fins de sorteios de prêmios continuam a valer normalmente, mesmo que a compra de mercadorias efetuada não gere nenhum crédito pelo programa Nota Fiscal Paulista.

Agradecemos seu contato no "Fale Conosco" da Secretaria da Fazenda.

Segue o comentário de “Fulano”, cidadão que fez a reclamação, em relação à resposta da Secretaria da Fazenda.

Excerto n. 8

NUNCA IMAGINEI QUE O CRÉDITO PODERIA DEPENDER DO FATURAMENTO DA EMPRESA E DO IMPOSTO RECOLHIDO MUITO MENOS DA QUANTIDADE DE PESSOAS QUE SOLICITAM A NOTA FISCAL, RIDÍCULO ESSA FORMULA, ME SINTO UM PALHAÇO.

Os **Excertos** de **n. 6** a **n. 8** apresentam uma situação comunicativa que pode ser compreendida como comunicação pública de fato, pois ora o Estado, no caso a Secretaria da Fazenda, ora o cidadão assumem o papel de emissor e de receptor para discutir temas de interesse público, ou seja, o programa *Nota Fiscal Paulista*. Nesses últimos excertos há uma comunicação efetiva, há um fluxo comunicacional bidirecional entre as partes. Sobre esse aspecto Miège (1989⁷ apud MATOS, 1999) discorre:

[...] a comunicação pública parece ser não somente um fator de mudança para a administração pública, mas também um meio de modificar o comportamento do público e suas atitudes, e de envolvê-lo em novas tarefas que exigem sua adesão, a ponto dela (*sic*) aparecer como substituta da confrontação face-a-face com os cidadãos.

O **Excerto n. 6** expressa a indignação de um consumidor/cidadão ao se dar conta da problemática já mencionada no **Excerto n. 5**: a ausência de crédito dos produtos em substituição tributária.

É interessante notar que o esclarecimento à população, reclamado pelo deputado Mario Reali no **Excerto n. 5**, sobre a sistemática do programa foi prestado pela Secretaria da Fazenda no **Excerto n. 7**. No entanto, esse esclarecimento apenas aconteceu quando foi solicitado e seu

⁷ MIÈGE, Bernard. *La conquise par la communication*. Grenoble: PUG, 1989.

conteúdo evidencia uma complexidade nos procedimentos logísticos do programa que não foi evidenciada no **Excerto n. 4**, que deveria explicitar o funcionamento do programa. Nesse sentido, Kegler e Kegler (2011) afirmam que a comunicação pública precisa ser muito mais que uma prestação de informações, pois, segundo os autores, “a ênfase no receptor subentende a preocupação em tornar a informação compreensível a todos, permitir e estimular a participação dialógica, para a construção de uma relação perene de credibilidade entre os interlocutores”.

Contudo, não se pode deixar de observar que houve uma resposta à reclamação, situação que há alguns anos não era comum. Embora essa aproximação entre Estado e cidadãos esteja ainda distante do que Gardere (2007) denomina de “comunicação de proximidade”, a facilidade de contato, proporcionada pela tecnologia, já representa um grande avanço.

O **Excerto n. 8** atesta o espanto e a indignação do consumidor/cidadão diante da complexa explicação sobre o direito ao crédito do programa *Nota Fiscal Paulista*. Explicação que se já estive presente na divulgação (**Excerto n. 4**) do programa, este teria menor adesão da população.

Em suma, a partir dos excertos analisados é possível fazer algumas inferências:

- a) há uma dificuldade de apropriação social da informação pública, tanto no que se refere ao conhecimento dos meios de divulgação da informação como no que diz respeito aos gêneros textuais (resoluções, justificativas, projetos de lei etc.). Os **Excertos ns. 1, 2 e 6** tratam de documentos públicos acessíveis fisicamente, mas que não são fáceis de apreender, conhecer;
- b) no discurso político não é raro haver intenções não explicitadas ou camufladas, como é possível observar nos **Excertos ns. 3 e 4**;
- c) a burocracia tem uma linguagem complexa que necessita ser explicada, mediada. O **Excerto n. 7** e a reação a ele (**Excerto n. 8**) podem comprovar essa observação;
- d) um comportamento proativo por parte da sociedade pode gerar um resultado positivo no processo comunicativo na relação Estado-sociedade, como é possível conferir nos **Excertos ns. 5 e 6**.

Essas inferências apontam para uma realidade tratada por Canotilho (1992 e 2003). Além dos três níveis de acesso à informação, direito de informar, de se informar e de ser informado (Canotilho, 1992), o autor também postula o direito de saber e o direito a uma comunicação aberta (Canotilho, 2003). O **direito de informar** tem sua origem histórica na liberdade de

imprensa, porém, modernamente se irradia para toda e qualquer pessoa ou entidade, pública ou privada. O **direito de se informar** é o direito, individual ou coletivo, de busca de dados ou documentos de interesse pessoal ou coletivo no Estado ou nos bancos de dados públicos. O **direito de ser informado** tem por conteúdo o recebimento de informações fidedignas do Estado sobre quaisquer fatos de interesse público, bem como o pleno acesso à informação mantida em arquivos públicos, de interesse público ou particular. O **direito de saber** o que acontece no âmbito dos esquemas políticos burocráticos. O **direito a uma comunicação aberta** entre as autoridades e os cidadãos. Nesse sentido, completa Seclaender (1991, p. 152), “o direito de ser informado não pode deixar de implicar também um direito à explicação, sob pena de perder sua própria razão de ser”.

Assim, o cidadão tem diante de si um complexo universo de normas jurídicas no âmbito administrativo, mas não sabe o que fazer com elas, e nem como elas podem beneficiá-lo ou podem afetá-lo. De acordo com Villanueva (2002) e Limberger (2007), o fato de essas normas serem publicadas no *Diário Oficial* não significa que a população se encontre informada, poucas pessoas compram regularmente ou acessam pela internet tal publicação, que é uma fonte de informação pouco atrativa e estranha à grande maioria de pessoas, as quais têm dificuldade para traduzir a linguagem normativa em linguagem coloquial e para correlacionar os alcances, limites e exceções das normas.

5 Considerações Finais

Este trabalho procurou compreender as relações entre informação e comunicação estatais a partir de teorias sobre a comunicação produzida pelo setor público e por meio de alguns excertos sobre o programa *Nota Fiscal Paulista*, da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

Apesar de todas as classificações serem arbitrárias, a tipologia sobre as situações comunicativas do Estado auxiliam na melhor compreensão da intencionalidade de quem veicula as informações e também ajudam a entender melhor o complexo universo do setor público, pois identificam e especificam o fenômeno estudado.

Por meio da análise dos excertos, foi possível perceber que a comunicação do setor público para ser efetiva necessita da apropriação social da informação pública e de dialogia no

processo comunicativo. Desse modo, o direito de acesso à informação pública implica vários outros direitos além do de se informar e ser informado. Necessitam ser também considerados os direitos de compreender a informação que o Estado produz, de se comunicar com o Estado, de receber uma resposta do Estado, etc. Sem esses direitos garantidos, pouco se avançará rumo a uma democracia realmente participativa.

Embora os termos *informação* e *comunicação* não sejam sinônimos, eles não podem ser dissociados, sob pena de uma obscuridade que pode conduzir a uma falta de ação. No âmbito do setor público essa questão é ainda mais relevante, pois diz respeito à sociedade como um todo. Infelizmente percebemos que no setor público, por um lado existe comunicação que não informa; por outro, há informação que não comunica. Por isso, as relações entre informação e comunicação necessitam ser imbricadas e inextrincáveis.

Referências

BATISTA, C. L. *Informação pública: entre o acesso e a apropriação social*. 2010. 202f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BERTHELOT-GUIET, K.; OLLIVIER-YANIV, C. Tu t'es vu quand t'écoutes L'État?: reception des campagnes de communication gouvernementale. Appropriation et détournement linguistiques des messages. *La Découverte*, n. 108, p. 155-178, 2001.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra, Almedina, 1992.

_____. *Direito constitucional e a teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CITELLI, A. *Linguagem e persuasão*. 8. ed. São Paulo: Ática, 1994.

DUARTE, J. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 59-71.

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

GARDERE, J.-P. *Communication de proximité: vers une conception technique reflexive*. In: COLLOQUE INTERNATIONAL "TIC & TERRITOIRE: QUELS DÉVELOPPEMENTS?", 7., Lyon, 2007. Disponível em: <<http://isd.m.univ-tln.fr/PDF/isd30/JP.Gardere.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

JARAMILLO, J. C. *Experiencia de la comunicación pública*. 2003. Disponível em: <<http://www.comminit.com/es/node/150447>>. Acesso em: 21 abr. 2012.

KEGLER, B.; KEGLER, J. Q. S. Comunicação pública: os sentidos usuais do termo no Brasil. *Razón y Palabra*, n. 77, ago./oct. 2011.

LIMBERGER, T. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito de ser informado e o princípio democrático. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, n. 245, p. 248-263, jan./abr. 2007.

MATOS, H. A comunicação pública no Brasil e na França: desafios conceituais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 32., 2009, Curitiba. *Anais eletrônicos...*, Curitiba, UnB, 2009. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2009/resumos/R4-3060-1.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2012.

_____. Comunicação política e comunicação pública. *Organicom*, v.3, n. 4, p. 59-73, 1º sem. 2006.

_____. Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 22., 1999, Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos...*, Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <<http://www.sinprorp.org.br/clipping/2004/285.htm>>. Acesso em: 01 maio 2012.

MONTEIRO, G. F. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 34-46.

OLLIVIER-YANIV, C. L'État communicant: des formes de la communication gouvernementale. *Quaderni*, n. 33, p. 75-83, automne 1997.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. Ata da 45ª Sessão Ordinária. São Paulo, 15 de abril de 2008. *Diário Oficial do Estado, Poder Legislativo*, 26/04/2008, p. 22.

SÃO PAULO (Estado). *Lei 12.685, de 28 de agosto de 2007*. Dispõe sobre a criação do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo, e dá outras providências. 2007a. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2007/lei%20n.12.685,%20de%2029.08.2007.htm>>. Acesso em: 04 jul. 2012.

_____. *Projeto de Lei 544/2007*. 2007b. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/porta/site/Internet/ListaProjetos?vgnextoid=b45fa965ad37d110VgnVC M100000600014acRCRD&tipo=1>>. Acesso em: 04 jul. 2012.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda. Resolução SF n. 56, de 31 de agosto de 2009. Disciplina o cálculo do crédito a ser atribuído ao consumidor para fins do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo. *Diário Oficial do Estado, Poder Executivo*, 01/09/2009.

SECLAENDER, A. C. L. O direito de ser informado: base do paradigma moderno do direito de informação. *Revista de Direito Público*, v. 25, n. 99, p. 147-159, jul./set. 1991.

TORQUATO, G. Conceitos, estratégias e estrutura da comunicação governamental. In: BARBOSA, M. (Org.). *Vanguarda do pensamento comunicacional brasileiro: as contribuições da Intercom (1977-2007)*. São Paulo: Intercom 30, 2007. p. 105-109.

VILLANUEVA, E. *Derecho comparado de la información*. 2.ed. Ciudad del México: Universidad Iberoamericana, 2002.

WOLTON, D. Les contradictions de la communication politique. *Hermès*, n. 17-18, p. 107-124, 1995.

ZÉMOR, P. *Communication publique*. Paris: PUF, 1995.