

A legitimidade através da comunicação no sector público: o caso da câmara municipal da Covilhã em tempos de covid.

Communicating for legitimacy in the public sector: The case of the Covilhã Municipality in Covid times

Evandro Samuel Oliveira¹ | [ORCID ID](#)

Evandro.oliveira@uab.cat

Universitat Autònoma de Barcelona, Espanha

Mariana Simões² | [ORCID ID](#)

mariana.simoies@ubi.pt

Universidade da Beira Interior, Portugal

Recepción: 30/04/2022 Revisión: 20/06/2022 Aceptación: 27/06/2022 Publicación:30/06/2022

<http://dx.doi.org/10.5783/RIRP-23-2022-10-185-206>

Resumo

As organizações sentem crescentemente a necessidade de mostrar à sociedade as ações que realizam, assim como a sua preocupação com o ambiente envolvente de forma a legitimar a sua aceitação na comunidade, através do uso de técnicas de relações públicas para mediar esse processo comunicativo. Com o aparecimento da Covid-19, governo, entidades públicas e autarquias tiveram de ter especial atenção na maneira como prestam serviços e comunicam com os cidadãos para assegurar essa mesma legitimidade. A legitimidade como processo estratégico da comunicação num órgão autárquico é central neste estudo. No caso, analisar-se-á a legitimação através da comunicação do município a partir de uma entrevista de profundidade com o profissional responsável pela comunicação, da análise de conteúdo das notas de imprensa divulgadas pela Câmara Municipal da Covilhã, e com dados recolhidos em quatro focus group de modo a compreender os processos e as expectativas legitimativos da Câmara Municipal da Covilhã do ponto de vista dos cidadãos. Através do estudo deste caso, pode concluir-se que a comunicação da mesma não é planificada, nem gerida de forma estratégica. Embora consciente e apesar da autarquia comunicar regularmente nas redes sociais, as suas comunicações não chegam a todas as faixas etárias e são na sua maioria informativas. Os cidadãos mostram atribuir mais relevo a estruturas e líderes e menos a processos e resultados como dimensões da legitimidade.

¹ Evandro Oliveira é professor Serra Hunter en la Universidad Autónoma de Barcelona e investigador en LabCom, Portugal. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8974-4214>. Contacto principal para correspondencia editorial.

² Mariana Simões é Mestre em Comunicação Estratégica pela Universidade da Beira Interior, Portugal. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8309-2873>.

Palabras claves: legitimidade; Covid-19; relações públicas; comunicação estratégica; Câmara Municipal da Covilhã

Abstract

This paper seeks to understand whether there is a concern in a municipal body as the Covilhã City Council to legitimize itself; gauge how it legitimizes the public processes of urgent matters, such as the Covid-19 process; and find out which categories of moral legitimacy suggested by Suchman (1995) are more important for the citizens of the municipality. In this case, legitimation through municipal communication was analyzed based on an in-depth interview with the professional responsible for communication, content analysis of press releases released by Covilhã City Council, and with data collected in four focus groups in order to understand the legitimating processes and expectations from the citizens' point of view.

The results show that there is an intention on legitimizing that is not translated in a strategic or tactical-planned way. Although there is an intense communication around the urgent public process, with about 14 press releases referring to it in the period of six months, these are limited to a more informative character and to the dissemination of activity and political decisions, rather than strategic or with contents that seek legitimization processes with implicit and/or symbolic dimensions. From the analysis of communication management, despite the professionalization and even a structure in the body in question, there is no decision-making autonomy, nor monitoring of the public or planning according to analyses. In this way, ad-hoc communication may mirror momentary mental strategies of the manager and the team of communication and public relations professionals, but does not consider an analysis of publics, nor the production of specific materials for each segment of citizens. These findings are in line with conclusions from studies of government communication, which suggest the need for a strategic and not only tactical approach to build intangibles (e.g. Sanders and Canel, 2013).

Furthermore, the study reveals that citizens have expectations in various dimensions, including public communication in awareness-raising processes and strategies with preference to better suited tools to all age groups. As a conclusion we can state that there is no satisfaction of the communicative needs and consequently legitimacy is in question.

The focus group analysis shows that younger citizens seek and expect communication processes at the level of the role of politicians and dialogical processes; the dialogical and procedural expectations decrease with the age of the groups. However, there is a predominance of structural legitimacy in all Portuguese groups, which mostly include national and regional bodies. The roles of local processes are left to the background. Consequential legitimacy has less relevance.

The professional practice of communication in the public sector in the case of Covilhã Municipality regarding Covid falls short of what is proposed by the academic discipline. This study contributed to reinforce the idea that legitimacy and legitimation processes are always contextual and dependent on the environment and that, therefore, without research on publics, strategic management and strategic plans it is not possible to have an effective communication management in the public sector.

Keywords: legitimacy; Covid-19; public relations; strategic communication; Covilhã Municipality.

Sumário

1. Introdução
2. Marco teórico
3. Metodología
4. Resultados
5. Discussão e conclusões
6. Referências

Summary

1. Introduction
2. Theoretical framework
3. Methodology
4. Results
5. Discussion and conclusions

1. INTRODUÇÃO

Nas sociedades contemporâneas as organizações e os seus atos estão em constante observação e avaliação por parte dos cidadãos (Oliveira, 2017) o que faz com que seja crucial adquirirem legitimidade através da comunicação, que por sua vez vai fortalecer a confiança e a relação entre a organização e o seus públicos: objetivos centrais das relações públicas.

Uma organização do setor público que tenha falta de legitimidade pode vir a sofrer consequências graves, tais como a dificuldade de reconhecer o seu contributo ou ser considerada desnecessária e, conseqüentemente, ser fundida com outra instituição (Wæraas, 2020). Por isso, é fundamental a comunicação neste setor, visto que pode contribuir para alcançar resultados políticos e sociais e, com isso, beneficiar toda a população, ao mesmo tempo que auxilia a manter e reforçar a legitimidade de uma instituição mostrando ao seu público o quanto é responsável e confiável.

A comunicação tem uma grande relevância no alcance de objetivos nas organizações públicas, como é o caso de uma autarquia. Por a Câmara Municipal ser um órgão político-administrativo, torna-se imprescindível que a sua comunicação legitime as políticas dos seus representantes sempre que exista um esclarecimento, justificação ou divulgação de uma atividade municipal (Camilo, 1998).

Assim sendo, os órgãos autárquicos têm duas maneiras de legitimação. A primeira é conhecida com legitimação político-eleitoral ou legitimidade governativa em que os cidadãos através do seu voto elegem os representantes eleitorais para que estes representem as suas necessidades e interesses públicos (Camilo, 1998; Oliveira, 2017). A segunda forma é através da comunicação municipal por ser um modo de tornar público as deliberações municipais (Camilo, 1998). Portanto, quer a comunicação das campanhas eleitorais, quer a comunicação municipal é que conseguem ajudar a adquirir legitimação dos valores, práticas e objetivos das estruturas municipais na esfera pública, ou seja, é a comunicação que confere legitimação aos órgãos autárquicos e aos seus atos.

Deste modo, a presente investigação procura compreender se há preocupação num órgão autárquico como a Câmara da Covilhã (CMC) de se legitimar; aferir de que forma este legitima os processos públicos de assuntos urgentes, como o processo da Covid-19; e averiguar quais as categorias da legitimidade moral sugeridas por Suchman (1995) são mais importante para os cidadãos.

1.1. Processos públicos prioritários: A covid-19.

A história da humanidade foi várias vezes marcada por doenças mais ou menos mortíferas e espalhadas pelo planeta. “Primeiro esporádicas, depois cada vez mais frequentes, à medida que as pessoas se foram concentrando em cidades maiores e diversificando contatos com populações, animais e ecossistemas” (Leiria, Figueiredo e Paes, 2020). No final de dezembro de 2019 foram reportados os primeiros casos da Covid-19 em Wuhan, China. A doença é causada por um novo coronavírus. Este vírus viajou do continente asiático para o europeu “onde acabou por ter uma disseminação maciça e uma conseqüente propagação mundial durante o mês de março” (Correia, 2020) o que fez com que vários governos pedissem a “4,5 mil milhões de pessoas (mais de metade da população do planeta) para ficar em casa, paralisando setores inteiros da economia mundial, num “grande confinamento” (Lusa, 2020).

Até a Covid-19 chegar a Portugal, o país vivia um momento positivo em termos financeiros, onde a taxa de desemprego era a mais baixa desde 2014. Registou-se ainda um excedente no orçamento pela primeira vez em 45 anos (Observador, 2020) e, com o impacto desta

doença, o país reavivou “memórias dolorosas da crise da dívida, quando elas estavam a começar a desaparecer” (Observador, 2020). A 13 de março de 2020 e de forma a controlar a propagação da Covid-19, Portugal iniciou um período de confinamento no âmbito de um estado de emergência, com situações de calamidade e alerta, reduzindo toda a atividade económica do país. Esta veio agudizar a crise, principalmente no sector da venda a retalho, da restauração, do alojamento e dos pequenos serviços. Mais de dois terços dos 36 mil empregos criados em Portugal nos últimos quatro anos estavam em risco (Observador, 2020). Desta forma, a crise provocada torna-se central para qualquer cidadão e um processo prioritário. Com esta denominação, incluímos dimensões que poderiam ser semelhantes a uma crise, mas que, contudo, são mais abrangentes do que a primeira, visto serem processos transversais e que afetam sobremaneira o quotidiano. Estas dimensões incluem ainda limitações aos direitos do cidadão e suspensão de alguns direitos constitucionais. Deste modo, quer a urgência, quer a implicação do público cidadão e da esfera pública passa a ser imperativa. Por isso, o estudo deste processo prioritário e central pode revelar uma dinâmica intensa; assim como despertar na esfera pública e nos cidadãos expectativas de legitimidade a nível dos órgãos do sector públicos locais, neste caso a Câmara Municipal, para além da comunicação realizada pelo governo e demais órgãos centrais.

2. MARCO TEÓRICO

A existência de legitimidade pode ser abordada como a presença do direito de uma organização existir e conduzir as suas operações ao longo do tempo (Dowling e Pfeffer, 1975; Suchman, 1995). Geralmente, essa mesma legitimidade implica a presença de uma conformidade “entre os objetivos, ações e valores de uma organização e os do maior sistema social de que uma organização faz parte” (Wæraas, 2020: 45). De acordo com Dowling e Pfeffer (1975: 131) a sobrevivência da organização só é garantida através da legitimidade, isto porque a mesma “é importante na análise das relações entre as organizações e os seus ambientes” e porque “fornece um vínculo entre o nível de análise organizacional e social” (Dowling e Pfeffer, 1975: 131).

As organizações procuram de forma contínua a aquisição de legitimidade por intermédio da comunicação, visto que a comunicação sobre o que são e fazem influencia a perceção dos

públicos. Ou seja, não é apenas importante o que uma organização faz, mas também como o comunica.

2.1. A legitimidade como ativo intangível

Os ativos intangíveis, conceito desenvolvido no âmbito da gestão estratégica no setor privado, tornaram-se uma fonte relevante de valores na atual economia do conhecimento (Lev e Daum, 2004; Canel, Oliveira e Luoma-Aho, 2017). Para López e Crespo (2017: 216) um ativo intangível pode ser definido como “um ativo não monetário (sem substância física), que permite e dá acesso ao capital tangível. Portanto, dá origem a um recurso a partir do qual se espera que um benefício ou valor futuro de longo prazo seja materializado tanto para a organização como para os stakeholders ou cidadãos”.

O valor de ser visto como legítimo é um fator crucial para a sobrevivência das organizações públicas (Canel, Oliveira e Luoma-Aho, 2017) especialmente num contexto de crises de confiança ou escassez de recursos (Canel e Luoma-Aho, 2018). A legitimidade é também relacionada com a confiança. Isto porque uma organização legítima é vista como valiosa, mas também como previsível e confiável (Hamilton, 2006) e traz consigo duas vantagens: i) a que garante à própria organização porque proporciona a concordância das suas decisões e das normas que decreta; ii) para a sociedade no sentido em que quanto mais uma organização pública for apoiada, mais estabilidade e eficácia institucional existirá (López e Crespo, 2017). Assim, a legitimidade “fornece um ‘reservatório de apoio’ para instituições e autoridades” (Tyler, 2006: 381).

2.2. Legitimidade e legitimação

A legitimidade tem sido reconhecida como um importante recurso organizacional (Ashforth e Gibbs, 1990; DiMaggio e Powell, 1983; Dowling e Pfeffer, 1975) e é uma noção do institucionalismo organizacional que remonta ao início da teoria da organização (Deephouse e Suchman, 2008). Com os estudos e evolução do conceito legitimidade, a literatura “oferece uma infinidade de definições, medidas e proposições teóricas” (Deephouse e Suchman, 2008: 50), sem que haja uma compatibilidade uniforme.

Uma definição elementar da noção de legitimidade é a de Suchman (1995) que a definiu como uma “percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de algum sistema de normas socialmente construído de normas, valores, crenças e definições” (Suchman, 1995: 574). Contudo, existem outras definições relevantes como é o caso dos autores Meyer e Scott que consideram que a legitimidade “se refere ao grau de apoio cultural de uma organização” (1983: 201 como citado em Deephouse e Suchman, 2008: 50) e, consideram, ainda, que uma organização legítima “seria aquela sobre a qual nenhuma dúvida pudesse ser levantada” (Deephouse e Suchman, 2008: 50).

2.3. Os tipos de legitimidade

A legitimidade não é diretamente observável, isto porque ela reside no comportamento dos atores sociais (Díez et al., 2010) e, por isso, a literatura existente distingue os vários tipos de legitimidade para conseguir distinguir “o processamento analítico que produz diferentes tipos de julgamento, que podem ser processados em relação à organização com base no mesmo conjunto de características observadas” (Canel, Oliveira e Luoma-Aho, 2017: 8). De acordo com Canel e Luoma-Aho (2018: 141) os diversos tipos de legitimidade são “ferramentas conceptuais úteis para explorar a dinâmica da legitimidade e, assim, identificar os diferentes aspetos, ângulos e objetos que são focados pela pessoa que julga”.

Suchman (1995) propôs três dimensões de legitimidade: a legitimidade pragmática, a legitimidade cognitiva e a legitimidade moral. A primeira está centrada no cálculo individual do que a organização oferece, por isso não permite obter informações sobre uma opinião de grupo em contexto. A segunda é formada através de pensamento e não é diretamente relacionada com o bem comum, nem tem uma dinâmica de avaliação. A legitimidade moral é a que representa uma avaliação normativa regida por um sistema social e, por isso, a que pode considerada mais relevante para operacionalizar no âmbito da comunicação. Na legitimidade moral os julgamentos refletem crenças sobre se a atividade promove o bem-estar da sociedade como é definido pelo sistema de valores socialmente construído (Suchman, 1995). Nesta legitimidade, Suchman (1995) sugeriu quatro formas: a legitimidade consequencial, a legitimidade processual, a legitimidade estrutural e a legitimidade pessoal. Na legitimidade consequencial as organizações só devem ser julgadas e avaliadas pelas

atividades que realizam (Suchman, 1995; Canel, Oliveira e Luoma-Aho, 2017). A legitimidade processual é aplicada ao setor público e diz respeito “ao processo seguido na gestão pública (como o diálogo, a procura de consenso, seguindo os requisitos processuais)” (Canel, Oliveira e Luoma-Aho, 2017: 8). A legitimidade estrutural refere-se às características estruturais de uma organização que inclui “edifícios, recursos, qualidade de controlo, políticas de trabalho, etc.” (Canel, Oliveira e Luoma-Aho, 2017: 8). E, é nesta legitimidade que “o público vê a organização como valiosa e digna de apoio porque as suas características estruturais a localizam dentro de uma categoria de taxonomia moralmente favorecida” (Suchman, 1995: 581). Por último, a legitimidade pessoal é referente à pessoa, ao “carisma dos líderes organizacionais individuais” (Suchman, 1995: 581) quer seja referente “à sua capacidade profissional ou a características de personalidade como, entre outras, empatia, comunicação e integridade” (Canel, Oliveira e Luoma-Aho, 2017: 8).

Segundo Canel, Oliveira e Luoma-Aho (2017) o que molda a legitimidade de uma organização é a maneira como elas se comunicam com o seu público, isto porque é a comunicação que ajuda a legitimar qualquer política, comportamento, valores e processo público prioritário junto da esfera pública. Mais, de acordo com Aggerholm e Thomsen (2016: 198), a legitimação, processo para obtenção de legitimidade, “pode ser vista como um esforço comunicativo estratégico realizado num nível textual, discursivo e interpessoal”.

2.4. A comunicação estratégica e a legitimidade

As organizações interagem de forma continuada com os seus públicos para suportar a legitimidade e, por isso, a comunicação surge como indispensável “para gerar impressões na mente das pessoas sobre o que a organização é e faz, bem como no estabelecimento de relações com elas que implicam a sua participação” (Canel e Luoma-Aho, 2018: 145). Contudo, o papel da comunicação na formação da legitimidade para além de gerar impressões, procura que os cidadãos entendam o programa dos órgãos de governo. De acordo com Wæraas (2020) a comunicação do setor público tem ainda como objetivo contribuir para o interesse público e, por isso, esta comunicação pode ser considerada estratégica quando assume a forma de campanhas de informação ligadas à democracia, ao bem-estar, à participação, aos direitos e aos deveres.

Ao longo dos tempos, há cada vez mais evidências que sugerem que as organizações públicas estão cada vez mais conscientes da sua identidade, valores, características e interessadas em como são percebidas e como querem ser percebidas pelo seu público e, por isso, há uma tendência em investirem cada vez mais na comunicação estratégica (Wæraas, 2010). Ao longo do estudo desta área várias definições sobre comunicação estratégica foram surgindo. Argenti, Howell e Beck (2005: 83) definem a comunicação estratégica como “a comunicação alinhada com a estratégia geral da empresa, para aprimorar o seu posicionamento estratégico” ao passo que Hallahan, Holtzhausen, van Ruler, Verčič e Sriramesh (2007: 3) definem-na como “o uso propositado da comunicação por uma organização para atingir os objetivos”. Segundo Aggerholm e Thomsen (2016: 196) ambas as definições implicam “um enfoque geral no propósito da mensagem, bem como nas intenções do remetente; o comunicador (...) parece ter influência decisiva sobre o processo de comunicação”. Assim sendo, um profissional só está “apto a entrar numa conversa, fazer uma declaração, preparar um documento ou fazer uma apresentação com um objetivo predefinido” (Dulek e Campbell, 2014: 124) quando tiver uma estratégia em mente.

De acordo com Wæraas (2010) existem duas tendências que corroboram a existência cada vez maior das organizações públicas focarem na comunicação estratégica. A primeira tendência identificada é que as organizações públicas “investem cada vez mais recursos na comunicação externa como função estratégica” (Wæraas (2010: 4) e, a segunda é que elas se empenham na procura de uma definição de quem são, o que são, o que representam e o que desejam ser. Assim, tornou-se imprescindível que qualquer organização pública tivesse uma equipa de especialistas de comunicação para definirem as estratégias de comunicação que tenham em consideração a missão, valores e as mensagens que quer passar para os seus públicos (Wæraas, 2020). Ou seja, esses especialistas de comunicação “escolhem e realizam deliberada e efetivamente certas ações comunicativas” (Aggerholm e Thomsen, 2016: 198) que ajudam a organização a obter legitimação dos seus públicos.

3. METODOLOGÍA

Através do estudo de caso e numa abordagem qualitativa, este trabalho têm um cariz descritivo e exploratório, num interesse hermenêutico. Stake (1999: 11) afirma que os estudos de caso “são o estudo da particularidade e da complementaridade de um caso

singular para eleger e compreender a sua atividade em circunstâncias importantes”. Mais, de acordo com Coutinho e Chaves (2002: 223) o estudo de caso analisa o caso “em detalhe, em profundidade, no seu contexto natural, reconhecendo-se a sua complexidade e recorrendo-se para isso de todos os métodos que se revelem apropriados”. Deste modo, a estratégia investigativa é composta por três técnicas: a entrevista, a análise de conteúdo e o *focus group*. A primeira foi aplicada ao profissional responsável da comunicação na CMC, para permitir perceber se há preocupação por parte da CMC em obter legitimidade e como é que a gestão da comunicação é executada. Através da aplicação da segunda, procuramos entender o que se comunica, com base na análise das mensagens. De acordo com Reis (2017: 205) a análise de conteúdo “é uma prática que visa interpretar de forma sistemática o sentido de uma qualquer mensagem (textual, gráfica, discursiva) produzida num dado contexto”. Assim, foram analisados os produtos de comunicação acerca da Covid-19, considerando a janela temporal entre os meses de março de 2020 - início dos primeiros casos em Portugal - e agosto de 2020 - altura em que os portugueses foram de férias - para atingir um maior universo temático das publicações e, assim, perceber mais extensivamente. A análise de conteúdo foi guiada por cinco categorias: Processo comunicativo, enquadramento no plano tático, temas, tipos de comunicação e conteúdo. Nos tipos de comunicação foi considerada a distinção de Camilo (1998) entre informação, comunicação de conteúdo político e numa perspetiva simbólica. No total foram analisados 14 documentos, selecionados tematicamente de acordo com o processo prioritário em estudo.

O objetivo da terceira técnica, o *focus group*, foi escrutinar as quatro categorias de legitimidade moral sugeridas pela literatura pelos cidadãos. De acordo com Wilkinson (1998: 181) o *focus group* é uma técnica que oferece “uma oportunidade de observar o processo de sentido coletivo em ação”. Neste tipo de discussões em grupo, os participantes trabalham coletivamente um tema que lhes é apresentado “como um conjunto de perguntas, embora às vezes como um filme, uma vinheta, um conjunto de anúncios, cartas para classificar, ou um “jogo” para jogar.” (Wilkinson, 1998: 182). Permite ainda observar os processos e a negociação dos participantes durante a priorização. Foram constituídos quatro grupos, com diferentes faixas etárias (18-30; 20-45; 45-60 e mais de 65). Cada grupo foi composto por seis participantes e teve uma duração máxima de 60 minutos. Neste estudo foi replicada a proposta metodológica validada por Canel, Oliveira e Luoma-Aho (2017). Os *focus group*

incluíram, assim, o jogo de um “diamante” prioritário proposto e validado por Canel, Oliveira e Luoma-Aho (2017) onde se entregam aos participantes 12 cartões, com declarações, neste caso adaptadas ao tema em estudo, para serem priorizados e discutidos (ver tabela 2).

Tabela 1. Declarações utilizadas para os *focus group*.

Legitimidade Processual	Legitimidade Consequencial	Legitimidade Estrutural	Legitimidade Pessoal
A transparência com os cidadãos sobre as negociações das câmaras municipais é mais importante do que o resultado final.	As câmaras municipais devem encontrar uma maneira de manter o equilíbrio na sociedade, apesar da pandemia Covid-19	O sistema político na Europa e no governo foi estabelecido para resolver estes problemas.	Os principais políticos que trabalham com o problema da pandemia fazem-no de todo o coração e dedicação.
As câmaras municipais devem ouvir os cidadãos e a sociedade civil antes de se comprometerem com o governo sobre o assunto.	Desde que a pandemia seja resolvida de alguma forma, as câmaras municipais podem dizer o que for necessário.	Os ministérios e órgãos públicos envolvidos na questão da pandemia devem ser qualificados para abordar esse desafio.	Os principais políticos individuais e as principais autoridades são competentes para lidar com a questão da pandemia.
As câmaras municipais devem tentar chegar a um consenso com o governo antes de tomar decisões.	As conquistas e resultados são mais cruciais do que o processo seguido pelas câmaras municipais.	As câmaras municipais devem ter os recursos e as políticas necessárias para enfrentar este desafio.	Os principais políticos devem operar de acordo com os princípios éticos para resolver o problema.

Fonte: Elaboração própria.

4. RESULTADOS

A Câmara Municipal da Covilhã obedece ao modelo de estrutura hierarquizada, constituída por unidades orgânicas nucleares e flexíveis. Numa das 20 unidades flexíveis encontra-se o Gabinete de Comunicação e Relações Públicas (GCRP) que através da comunicação poderia ter como objetivo influenciar as avaliações dos cidadãos acerca das políticas e processos prioritários. Segundo o artigo 8 da Secção I do Capítulo II do Aviso 12510/2019, que descreve as competências do GCRP, pode-se ler-se nas alíneas d), f) e i) funções que se enquadram especificamente na gestão das relações e comunicação para a legitimidade. No entanto, por o GCRP se encontrar encruzilhado na política de governação do Município da Covilhã, o gabinete não tem qualquer autonomia de decisão, visto estar dependente da aprovação e, de certa forma, limitado ao julgamento não técnico dos políticos eleitos.

4.1. Entrevista

Por intermédio da entrevista foi possível concluir que a autarquia procura reforçar constantemente a legitimidade por meio da comunicação, embora não identifique estratégias concretas para a realização de processos de legitimação através da comunicação ou processos socio-comunicativos. Também se verificou que a comunicação da mesma é feita sem o uso de gestão estratégica e sem um plano tático. Desta forma, as estratégias de comunicação são *ad-hoc* e espontâneas; embora enquadradas numa rotina e com pautas de orientação. Em termos de meios de comunicação próprios, a autarquia dispõe de boletins municipais de cariz mais técnico, da revista municipal e dos canais online, incluindo perfis nas redes sociais e um website da Câmara. Mais ainda, há esforços de relações com os media e no uso de meios de divulgação impressos, distribuídos em espaços estáticos.

4.2. Análise de conteúdo

Os materiais recolhidos para esta análise foram divulgados entre os meses de março e agosto de 2020 na página de Facebook e no website da Câmara Municipal da Covilhã, para além do envio direto dos mesmos aos média, referentes à covid-19. Este órgão comunicou mais no início da pandemia e, à medida que a pandemia se estendia no tempo, especialmente com a chegada do verão, houve uma diminuição. Desta forma, em Março foram publicadas sete notas de imprensa, cinco em Abril e seis em Maio. Em junho a CMC só produziu duas notas de imprensa e em julho e agosto não há registos de comunicações elaboradas e publicadas neste âmbito. Ainda por intermédio da análise de conteúdo foi possível observar que a CMC elaborou mais comunicações do tipo comunicação municipal enquanto informação, presente em 14 notas de imprensa, seguindo-se a comunicação municipal na vertente de comunicação política, presente em seis produtos. A comunicação municipal numa perspetiva simbólica não foi identificada. Para além disso, verifica-se que os textos usados como notas de imprensa, são iguais aos publicados na página de internet e na rede social Facebook. Desta forma, não há uma adequação do produto de comunicação ao público e meio específicos. São perceptíveis duas fases da comunicação autárquica nos conteúdos das mensagens. A primeira, referente à fase de confinamento, de março a maio de 2020, na qual a comunicação autárquica consistiu em prestar informação aos munícipes sobre a pandemia e a promoção de ações de combate ao isolamento social. A segunda, de

maio a junho de 2020, fase de desconfinamento, na qual as ações de comunicação procuravam enquadrar a situação, normalizando-a; assim como apelar ao regresso à atividade comercial.

Todas as notas de imprensa foram escritas de forma clara e concisa com uma intertextualidade diminuta, sempre acompanhadas por elementos visuais, variando entre fotografias do presidente da CMC numa atividade; e cartazes e fotografias ilustrativas do tema a tratar nessas comunicações. Contudo, denota-se um registo e mensagem sem a presença de estratégias explícitas que procuram promover processos de legitimação moral; embora com conteúdos de comunicação na vertente política, ou seja, informações relativas a iniciativas da gestão presentes, possam ser indiretamente enquadradas no processo de legitimação *lacto senso*. Não foi possível analisar o nível tático dos elementos no plano de comunicação, devido à inexistência do mesmo.

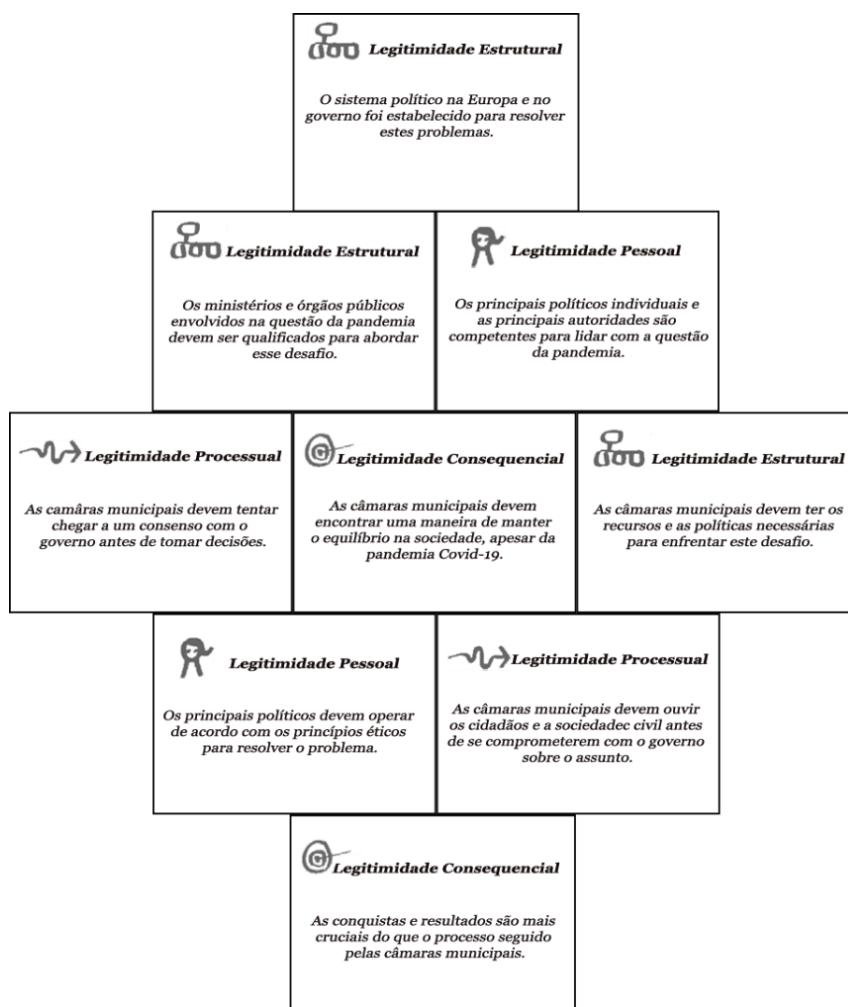
4.3. Focus Group

No grupo de jovens adultos, constituído por participantes mistos dos 18 aos 30 anos, embora um participante considerasse que a autarquia não tinha ouvido as necessidades e preocupações dos munícipes; os restantes afirmaram que discordavam, mas que consideravam que a autarquia manifestou decisões muito tarde e, conseqüentemente, existia a perceção de que os apoios também chegaram tardiamente aos cidadãos. Todos os participantes atribuíram importância à comunicação, mas consideram que a comunicação realizada pela CMC não é acessível a todos os munícipes por ser maioritariamente online. Este grupo de cidadãos sugere o uso de ferramentas como a via postal, incentivo ao *passa-a-palavra*, assim como o uso de *outdoors*. Mais ainda, foi sugerido o uso de carros móveis semelhantes aos usados em campanhas eleitorais para comunicar atualizações pelo menos semanalmente. Relativamente ao presidente, consideram-no um político pouco presente entre a população e julgam-no como apenas preocupado em ganhar eleições.

Na elaboração do diamante prioritário, o grupo excluiu para a primeira posição unanimemente as cartas que se referiam à legitimidade processual, pessoal e conseqüencial. A figura 1 representa o diamante em que as cartas foram priorizadas pelos seis participantes. A declaração menos importante foi referente à legitimidade conseqüencial. As

três categorias da legitimidade são consideradas por aparecerem no primeiro e segundo nível do diamante: estrutural, pessoal e processual. Nas três primeiras linhas do diamante, aparece pelo menos uma declaração de cada tipo de legitimidade. No que refere às câmaras verifica-se a predominância de necessidade de legitimidade pessoal e processual. Neste grupo, processos de comunicação ao nível do papel dos políticos e processos dialógicos eram esperados.

Figura 1. Diamante elaborado pelo grupo da faixa etária dos 18 aos 30

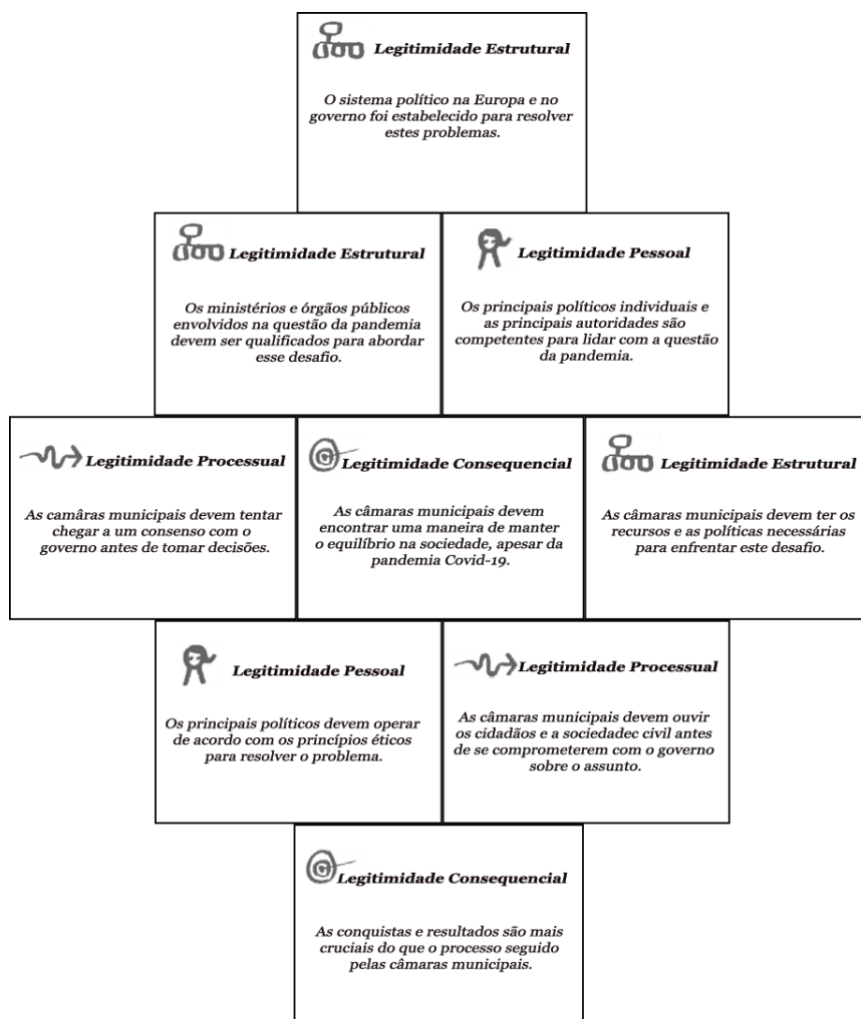


Fonte: Elaboração própria.

O segundo grupo constituído por participantes com idades compreendidas entre os 30 e os 45 anos, teve opiniões divididas quanto ao papel da autarquia. Alguns argumentaram que quando o vírus chegou a Portugal tiveram perceção de que a autarquia desinfetou as ruas, a central de camionagem, as escolas e os lares; outros participantes consideraram que não ouve escuta aos cidadãos. Mais uma vez, a questão da acessibilidade foi mencionada. As

sugestões de ferramentas e canais foram os cartazes, uso do outdoor do pelourinho e campanhas de sensibilização. No que respeita ao presidente, este grupo têm uma imagem positiva do mesmo. Para a elaboração do diamante prioritário o grupo excluiu unanimemente cartas que se referiam à legitimidade consequencial, processual e pessoal. A figura 2 representa o diamante em que as cartas foram priorizadas pelos seis participantes.

Figura 2. Diamante elaborado pelo grupo da faixa etária dos 30 aos 45



Fonte: Elaboração própria.

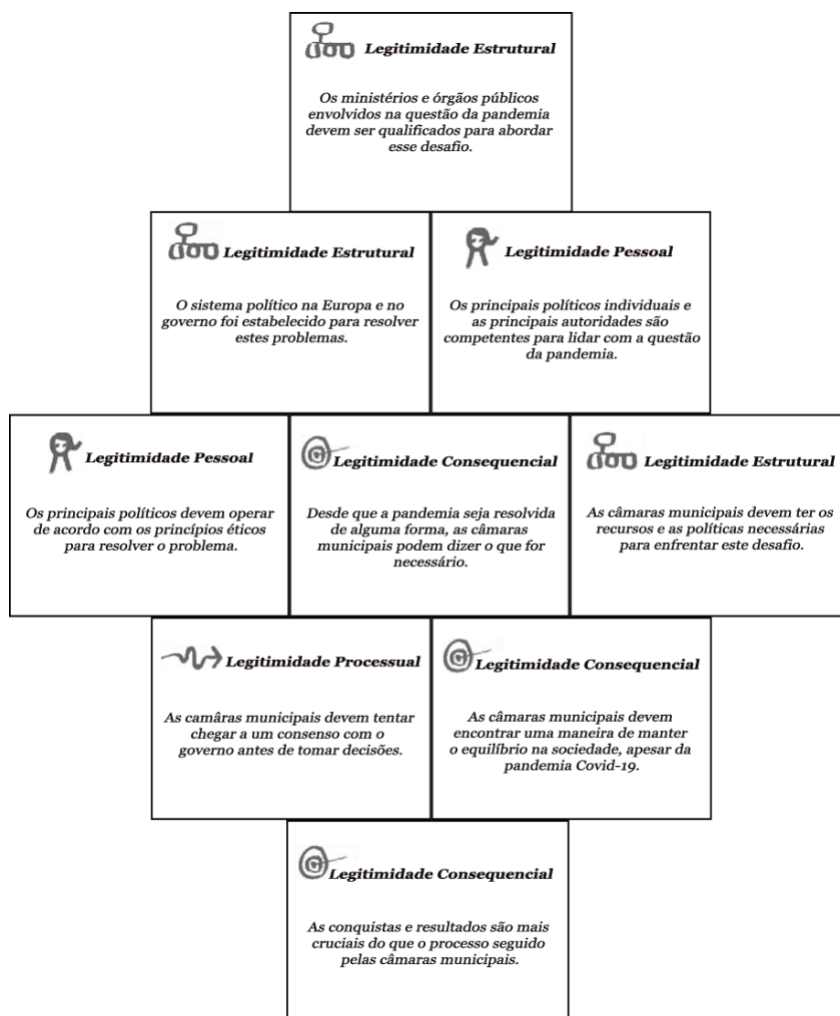
Em primeiro lugar, é possível observar através do diamante que há duas categorias da legitimidade moral que são valorizadas por este grupo por aparecerem no primeiro e segundo nível do diamante: estrutural e pessoal. Em segundo lugar, a categoria predominante para este grupo é a estrutural por ser possível encontrar as três declarações logo nas três primeiras linhas e por não haver mais nenhum tipo de legitimidade com as três afirmações. No quarto nível do diamante são encontrados os aspetos pessoais e processuais.

Esta última declaração suscitou alguma hesitação no grupo e originou alguma negociação entre expectativas de processos de escuta e de consenso, versus a necessidade de agir rapidamente. À medida que a discussão de grupo progredia, ficou claro que a expectativa recaía mais sobre a legitimidade estrutural.

O terceiro grupo constituído por participantes mistos com idades entre os 45 e os 65, afirmaram que a autarquia não ouviu os cidadãos atempadamente. No que concerne à comunicação, todos os participantes atribuem valor à mesma para alertar e informar os munícipes do que o órgão político está a fazer. E, quando questionados se achavam a comunicação clara e acessível, o grupo afirmou, à semelhança dos restantes, que as comunicações não chegam a todas as pessoas, devido à infoexclusão. Por este motivo, os participantes sugeriram a realização de campanhas de sensibilização através de cartazes pela cidade e pelas aldeias; haver pessoas responsáveis de informar as pessoas nas aldeias, devido à idade e taxa de analfabetismo da população. Para além destas medidas, sugeriram ainda o uso das rádios locais e do mupi que está no Pelourinho para passar informações. Quanto ao presidente, foram-lhe atribuídas qualidades de ser “um político acessível e sociável”, mas centrado apenas nas pessoas do seu partido.

Em primeiro lugar, é possível observar através do diamante (figura 3) que há duas categorias da legitimidade moral mais presentes: a estrutural e a pessoal. Este grupo mostra evidências de mais cuidado com as estruturas e com os resultados e menos com os processos. A questão da participação e do processo é justificada com a impossibilidade de realizar processos de escuta à população devido à pressão para tomar decisões de forma imediata. Este grupo também minimizou no geral as cartas referentes ao papel da autarquia e dos órgãos locais.

Figura 3. Diamante elaborado pela faixa etária dos 45 aos 65

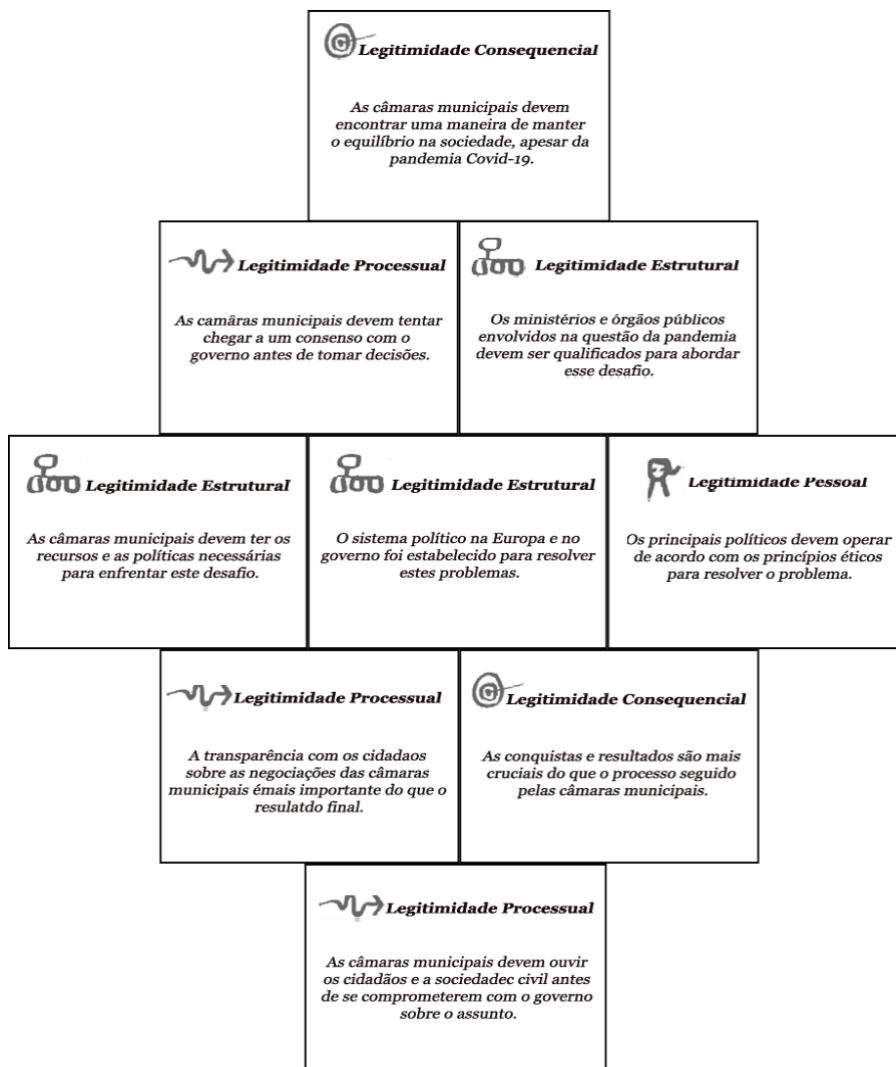


Fonte: Elaboração própria.

O quarto grupo constituído por participantes de idade superior a 65 anos reconheceram a ajuda da autarquia e sentiram-se ouvidos e informados das questões mais básicas, embora fosse mencionado a questão da falta de acesso à internet. No entanto, um participante reconheceu receber informação através do Jornal do Fundão, um meio local. Pese, porém, o fato dos participantes desconheceram o que a câmara fez, mostrando-se apenas informados através dos canais de televisão, com informação proveniente do governo central. Mais ainda, afirmam terem recebido informação por parte da junta de freguesia. A figura 4 representa o diamante em que as cartas foram priorizadas pelos participantes. A declaração “As câmaras municipais devem encontrar uma maneira de manter o equilíbrio na sociedade, apesar da pandemia Covid-19” referente à legitimidade consequencial foi considerada a mais importante. E a afirmação menos importante é alusiva à legitimidade processual. A

partir deste diamante é possível concluir que este grupo mostra evidências de atribuição de maior importância a estruturas e a processos; e menos a líderes e a resultados

Figura 4. Diamante elaborado pelo grupo da faixa etária maiores de 65 anos



Fonte: Elaboração própria.

5. DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

A presente investigação procura compreender se há preocupação num órgão autárquico como a Câmara da Covilhã de se legitimar; aferir de que forma um órgão autárquico legitima os processos públicos de assuntos urgentes, como o processo da Covid-19; e averiguar quais as categorias da legitimidade moral sugeridas por Suchman (1995) são mais importante para os cidadãos do concelho.

Verifica-se que ao nível intencional por parte da gestão da comunicação há preocupação, que depois não é traduzida de forma estratégica ou tática-planificada. Apesar de haver uma comunicação intensa em torno do processo público urgente, com cerca de 14 notas de imprensa referentes à mesma no período de seis meses, as mesmas limitam-se a um carácter mais informativo e de divulgação de atividade e decisões políticas, do que propriamente estratégico ou com conteúdos que procurem processos de legitimação com dimensões implícitas e/ou simbólicas.

Da análise da gestão da comunicação, apesar da profissionalização e mesmo de uma estrutura no órgão em questão, não há autonomia de decisão, nem uma monitorização dos públicos ou planificação de acordo com análises. Deste modo, a comunicação ad-hoc poderá espelhar estratégias mentais momentâneas do gestor e da equipa de profissionais de comunicação e relações públicas, mas não considera uma análise de públicos, nem a produção de materiais específicos para cada segmento dos cidadãos. Por isso, pese a existência de meios próprios de comunicação, mais técnicos e herméticos, as comunicações no âmbito deste processo foram feitas online e através de distribuição aos meios de comunicação social, com formulações únicas para ambos os suportes. Não foi encontrada a dimensão simbólica nos produtos de comunicação. Estas conclusões vão de acordo com conclusões de estudos da comunicação governamental, que sugerem a necessidade de uma abordagem estratégica e não apenas tática para contruir intangíveis (ex. Sanders e Canel, 2013).

Da parte dos cidadãos há expectativas de processos de comunicação em várias dimensões, incluindo comunicação pública em processos de sensibilização e estratégias com ferramentas mais adequadas a todas as faixas etárias. Se alguns julgam positivamente,

outros apresentam críticas à autarquia. Como conclusão podemos referir que não há uma satisfação das necessidades comunicativas e conseqüentemente, a legitimidade está em questão.

Da análise dos *focus-group*, depreende-se que os cidadãos mais jovens procuram e esperam processos de comunicação ao nível do papel dos políticos e processos dialógicos; as expectativas dialógicas e processuais diminuem com a faixa etária dos grupos. Contudo, há uma predominância da legitimidade estrutural em todos os grupos portugueses, que na sua maioria incluem organismos nacionais e regionais. Os papéis dos processos locais são deixados para segundo plano. A legitimidade conseqüencial tem menos relevância.

A prática profissional da comunicação no sector público no caso da Câmara Municipal da Covilhã relativamente à Covid fica aquém do proposto pela disciplina académica. Embora este estudo seja qualitativo e exploratório e por isso apenas consiga revelar algumas tendências, mostra uma realidade em que a gestão das relações públicas ainda está muito aquém das possibilidades que as mesmas têm, assim como ainda não são satisfeitas as necessidades e expectativas por parte dos cidadãos. Seria pertinente em estudos futuros analisar a comunicação de vários órgãos públicos, principalmente da perspectiva do cidadão, para entender melhor os atores e as estratégias de comunicação em processos públicos prioritários e elaborar recomendações concretas. No entanto, este estudo contribuiu para reforçar a ideia que a legitimidade e os processos de legitimação são sempre contextuais e dependentes do ambiente e que, por isso, sem investigação de públicos, gestão estratégica e planos estratégicos não é possível fazer uma gestão eficaz da comunicação no sector público.

6. REFERÊNCIAS

AGGERHOLM, H., & THOMSEN, C. (2016). Legitimation as a Particular Mode of Strategic Communication in the Public Sector. *International Journal of Strategic Communication*, 10(3), 195–206. DOI: [10.1080/1553118X.2016.1176570](https://doi.org/10.1080/1553118X.2016.1176570)

ARGENTI, P., HOWELL, R., & BECK, K. (2005). The strategic communication imperative. *MIT Sloan Management Review*, 46(3), 82-89. <https://sloanreview.mit.edu/article/the-strategic-communication-imperative/>

ASHFORTH, B., & GIBBS, B. (1990). The Double-Edge of Organizational Legitimation. *Organization Science*, 1(2), 177–194. DOI: [10.1287/orsc.1.2.177](https://doi.org/10.1287/orsc.1.2.177)

- CAMILO, E. (1998). *Estratégias de Comunicação Municipal: Uma reflexão sobre as modalidades de comunicação nos municípios*. Coleção Estudos em comunicação. Covilhã: Universidade da Beira Interior.
- CANEL, M., & LUOMA-AHO, V. (2018). *Legitimacy*. In M. Canel & V. Luoma-Aho. (Eds.), *Public Sector Communication: Closing Gaps Between Citizens and Public Organizations*. Wiley-Blackwell, 139-158.
- CANEL, M., OLIVEIRA, E., & LUOMA-AHO, V. (2017). Exploring citizens' judgments about the legitimacy of public policies on refugees. *Journal of Communication Management*, 21(4), 355–369. DOI: [10.1108/JCOM-02-2017-0025](https://doi.org/10.1108/JCOM-02-2017-0025)
- CORREIA, A. (2020). Covid-19. O vírus surgiu na China, mas foi a partir da Europa que viajou pelo mundo. *Jornal Expresso*. Obtido em <https://expresso.pt/coronavirus/2020-10-30-Covid-19.-O-virus-surgiu-na-China-mas-foi-a-partir-da-Europa-que-viajou-pelo-mundo>
- COUTINHO, C., & CHAVES, J. (2002). O estudo de caso na investigação em Tecnologia Educativa em Portugal. *Revista Portuguesa de Educação*, 15(1), 221–243. Obtido em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/492>.
- DEEPHOUSE, D., & SUCHMAN, M. (2008). Legitimacy in organizational institutionalism. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin. (Eds.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (49-77). London: Sage.
- DÍEZ-MARTÍN, F., BLANCO-GONZÁLEZ, A., & PRADO-ROMÁN, C. (2010). Legitimidad como factor clave del éxito organizativo. *Investigaciones Europeas De Dirección y Economía De La Empresa*, 16(3), 127-143. DOI: [10.1016/S1135-2523\(12\)60038-0](https://doi.org/10.1016/S1135-2523(12)60038-0)
- DIMAGGIO, P. J., & POWELL, W. W. (1983). *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. *American Sociological Review*, 48(2), 147. DOI:[10.2307/2095101](https://doi.org/10.2307/2095101)
- DULEK, R., & CAMPBELL, K. (2014). On the Dark Side of Strategic Communication. *International Journal of Business Communication*, 52(1), 122–142. DOI: [10.1177/2329488414560107](https://doi.org/10.1177/2329488414560107)
- HALLAHAN, K., HOLTZHAUSEN, D., VAN RULER, B., VERČIČ, D., & SRIRAMESH, K. (2007). Defining Strategic Communication. *International Journal of Strategic Communication*, 1(1), 3–35. DOI: [10.1080/15531180701285244](https://doi.org/10.1080/15531180701285244)
- HAMILTON, E. (2006). An Exploration of the Relationship Between Loss of Legitimacy and the Sudden Death of Organizations. *Group & Organization Management*, 31(3), 327–358. DOI: [10.1177/1059601106286885](https://doi.org/10.1177/1059601106286885)
- LEIRIA, I., FIGUEIREDO, J., & PAES, C. (2020). *Da peste antonina à covid-19. Veja esta história das pandemias*. *Jornal Expresso*. Obtido em <https://expresso.pt/coronavirus/2020-03-31-Da-pestes-antonina-a-covid-19.-Veja-esta-historia-das-pandemias>
- LEV, B., & DAUM, J. (2004). The dominance of intangible assets: consequences for enterprise management and corporate reporting. *Measuring Business Excellence*, 8(1), 6–17. DOI: [10.1108/13683040410524694](https://doi.org/10.1108/13683040410524694).

LÓPEZ, C., & CRESPO, M. (2017). Exploring the dynamics of the legitimacy judgment about the public sector: the case of the Spanish Ministry of Education and its media legitimacy (2011-2015). *Communication & Society*, 30(3), 215–228. DOI: [10.15581/003.30.3.215-228](https://doi.org/10.15581/003.30.3.215-228)

LUSA (2020). *Pandemia impulsiona crescimento do sector de grande consumo*. Diário de Notícias. Obtido em <https://www.dnoticias.pt/pais/pandemia-impulsiona-crescimento-do-sector-de-grande-consumo-ED6342789>

OBSERVADOR (2020). Impacto económico da pandemia faz Portugal “reavivar memórias dolorosas”, segundo Financial Times. Observador. Obtido em <https://observador.pt/2020/12/30/impacto-economico-da-pandemia-faz-portugal-reavivar-memorias-dolorosas-segundo-financial-times/>

OLIVEIRA, E. (2017). Comunicação e legitimação no Terceiro Sector. In *VOZES PLURAIS – a comunicação das organizações da sociedade civil*. Lisboa: Sistema Solar.

REIS, B. (2017). Os conteúdos em análise - teoria e práticas da análise de conteúdo. Em J. Feijó (Coord.), *Metodologias de investigação em Ciências Sociais* (205-236). Lisboa: Editora Escolar.

STAKE, R. (1999). *Investigación con estudio de casos* (2ª ed.). Madrid: Morata.

SUCHMAN, M. C. (1995) Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 20, 571-610. DOI: [10.2307/258788](https://doi.org/10.2307/258788)

TYLER, T. (2006). Psychological perspectives on legitimacy and legitimation. *Annual Review of Psychology*, 57, 375-400. DOI: [10.1146/annurev.psych.57.102904.190038](https://doi.org/10.1146/annurev.psych.57.102904.190038)

WÆRAAS, A. (2010). Communicating Identity. *Administration & Society*, 42(5), 526–549. DOI: [10.1177/0095399710377435](https://doi.org/10.1177/0095399710377435)

WÆRAAS, A. (2020). Public Sector Communication and Organizational Legitimacy. In Luoma-Aho, V. & Canel, M. (Eds.), *The Handbook of Public Sector Communication*, 1ª ed (45-58). Hoboken, NJ : Wiley-Blackwell. <https://doi.org/10.1002/9781119263203.fmatter>

WILKINSON, S. (1998). Focus group methodology: a review. *International Journal of Social Research Methodology*, 1(3), 181–203. DOI: [10.1080/13645579.1998.10846874](https://doi.org/10.1080/13645579.1998.10846874)

Forma de citar este artículo:

OLIVEIRA, E. S. E SIMÕES, M. (2022). A legitimidade através da comunicação no sector público: o caso da câmara municipal da Covilhã em tempos de covid. *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, 12(23), 185-206. <http://dx.doi.org/10.5783/RIRP-23-2022-10-185-206>