



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE BIBLIOTECONOMIA E COMUNICAÇÃO SOCIAL
DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO

BÁRBARA WAGNER GALLO

COMUNICAÇÃO E DEMOCRACIA

Um estudo de caso sobre o portal Gabinete Digital do governo do estado do Rio Grande do Sul

Porto Alegre

2014

BÁRBARA WAGNER GALLO

COMUNICAÇÃO E DEMOCRACIA

Um estudo de caso sobre o portal Gabinete Digital do governo do estado do Rio Grande do Sul

Monografia de conclusão de curso apresentada à Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Comunicação Social – Habilitação em Jornalismo

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Helena Weber

Porto Alegre

2014

BANCA EXAMINADORA

A banca examinadora, abaixo assinada, aprova a monografia.

Porto Alegre, novembro de 2014.

Prof.^a Dr.^a Maria Helena Weber - UFRGS (orientadora)

Prof.^a Dr.^a Luciana Pellin Mielniczuk – UFRGS

Prof.^a Dr.^a Maria Berenice da Costa Machado - UFRGS

AGRADECIMENTOS

À minha família, meu pai Vito, minha mãe Nelma, meus irmãos Marcus e Stéphanie, as pessoas mais importantes da minha vida, pelo apoio incondicional, amor e por sempre acreditarem em mim.

Ao Andrea, pelo carinho, a compreensão e, principalmente, a paciência que demonstrou comigo durante todo o período de realização deste trabalho.

Aos meus amigos, os de longa data e os que fiz ao ingressar na faculdade, pelos conselhos, a serenidade que me transmitiram, os abraços, os incentivos e pela tolerância nos meus dias de desânimo e mau humor.

À minha professora, orientadora e amiga, Maria Helena Weber, que me acompanhou desde o primeiro semestre, pelo que me ensinou, pela ajuda, o companheirismo e a generosidade.

À equipe do Gabinete Digital, pela atenção e a disponibilidade com que sempre me recebeu e pelas informações concedidas para a execução desta pesquisa.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul e à Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, por me proporcionarem um ambiente, infraestrutura e professores de alta qualificação para que eu desenvolvesse plenamente, e da melhor forma, os meus estudos e adquirisse uma boa experiência profissional.

RESUMO

O presente trabalho apresenta o portal Gabinete Digital do estado do Rio Grande do Sul, bem como descreve e analisa suas ferramentas e dispositivos de participação e verifica o seu potencial de engajamento político por parte dos cidadãos. O objetivo geral deste estudo é verificar se a plataforma preenche os requisitos estipulados para a formação da democracia digital e o exercício da comunicação pública. Para isso, conta-se com uma fundamentação teórica a partir de autores como Gomes (2005), Maia (2002), Marques (2006), Zémor (1995) e Duarte (2009), que abordam as principais questões discutidas. A metodologia empregada é a da pesquisa documental e do estudo de caso, as quais permitem a exposição histórica do site, algumas de suas ações e resultados obtidos e a descrição detalhada de suas páginas. Em seguida, são elencadas categorias para avaliação do portal com base no objetivo formulado. Ao final, constata-se que o Gabinete Digital enquadra-se mais facilmente à prática da comunicação pública que ao paradigma da ciberdemocracia.

Palavras-chave: Democracia digital. Comunicação pública. Governo eletrônico. Ciberdemocracia. Gabinete Digital.

ABSTRACT

This paper presents the Digital Cabinet website of the state of Rio Grande do Sul, as well as describes and analyzes its participation tools and share devices and checks its potential for political engagement by citizens. The main objective of this study is to verify if the platform meets the requirements stipulated for the formation of e-democracy and the exercise of public communication. For this, it has a theoretical basis from authors as Gomes (2005), Maya (2002), Marques (2006), Zémor (1995) and Duarte (2009), which address the major issues discussed. The methodology is the documentary research and the study case, which allow the historical exposure of the site, some of its actions and results and the detailed description of its pages. Then, the categories are listed for website's evaluation based on the formulated objective. Lastly, it is observed that the Digital Cabinet more easily fits into the practice of public communication than the paradigm of cyberdemocracy.

Keywords: Digital Democracy. Public communication. E-government. Cyberdemocracy. Digital Office.

LISTA DE SIGLAS

Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação (ABEP)

Center for Technology in Government (CTG)

Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (Procergs)

Gabinete Digital (GD)

Government On-Line (GOL)

Instituto de Estudos de Tecnologias para Inovação na Gestão Pública (ITIP)

Organização das Nações Unidas (ONU)

Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio (Seapa)

Secretaria da Fazenda (Sefaz)

Secretaria de Comunicação Social (Secom)

Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (Seplag)

Secretaria Geral de Governo (SGG)

Sociedade da Informação (SocInfo)

Unidade de Missão, Inovação e Conhecimento (Umic)

Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC's)

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1 - Reprodução da homepage do site Gabinete Digital.....	63
Figura 2 - Segunda parte da reprodução da homepage do site Gabinete Digital.....	64
Figura 3 - Terceira parte da reprodução da homepage do site Gabinete Digital.....	65
Figura 4 - Quarta parte da reprodução da homepage do site Gabinete Digital.....	66
Figura 5 - Reprodução da página do site Gabinete Digital ao acessar o <i>link</i> “O que é?”.....	67
Figura 6 - Reprodução da página do site Gabinete Digital ao acessar o <i>link</i> “Resultados”	68
Figura 7 - Reprodução da página do site Gabinete Digital ao acessar o <i>link</i> “Notícias”.....	69
Figura 8 - Reprodução da página do site Gabinete Digital ao acessar o <i>link</i> “Fotos”	70
Figura 9 - Reprodução da página do site Gabinete Digital ao acessar o <i>link</i> “Vídeos”	71
Figura 10 - Reprodução da página do site Gabinete Digital ao acessar o <i>link</i> “De olho”	72
Figura 11 - Segunda parte da reprodução da página do site Gabinete Digital ao acessar o <i>link</i> “De olho”.....	73
Figura 12 - Reprodução da página de uma das obras da ferramenta “De Olho nas Obras”.....	74
Figura 13 - Segunda parte da reprodução da página de uma das obras da ferramenta “De Olho nas Obras”.....	74
Figura 14 - Reprodução da página do site Gabinete Digital ao acessar o <i>link</i> “Gov. Escuta”	75
Figura 15 - Reprodução da página do site Gabinete Digital ao acessar o <i>link</i> “Gov. Responde”.....	76
Figura 16 - Reprodução da página do site MeuRS ao acessar o <i>link</i> “Login” do portal “Gabinete Digital”.....	77
Figura 17 - Reprodução da página do site MeuRS após o acesso ao <i>Login</i> Cidadão....	77
Quadro 1- Dados das edições da ferramenta Governador Pergunta.....	59
Quadro 2 - Dados das edições da ferramenta Governador Responde.....	60

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	DEMOCRACIA DIGITAL	13
2.1	TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS NA ERA DA CIBERDEMOCRACIA.....	14
2.2	UMA NOVA ESFERA PÚBLICA?	16
2.3	PARTICIPAÇÃO POLÍTICA ONLINE	21
3	COMUNICAÇÃO PÚBLICA	26
3.1	EM BUSCA DE UM CONCEITO	27
3.2	COMUNICAÇÃO DO ESTADO: ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS	32
4	GOVERNO ELETRÔNICO	39
4.1	DEFINIÇÃO DO TERMO	40
4.2	DESENVOLVIMENTO E EXPERIÊNCIAS DE E-GOVERNO	43
4.3	IMPACTOS DO GOVERNO ELETRÔNICO	46
5	ESTUDO SOBRE O GABINETE DIGITAL	50
5.1	METODOLOGIA	50
5.2	HISTÓRICO DO GABINETE DIGITAL	53
5.3	OCORRÊNCIAS E RESULTADOS	57
5.4	CONHECENDO O PORTAL	61
5.5	INTERPRETANDO O GABINETE DIGITAL	78
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	86

1 INTRODUÇÃO

As facilitações dos mecanismos oferecidos no ambiente virtual, essencialmente descentralizado, suscitam cada vez mais indagações acerca de seu potencial democrático. Com as vantagens e benefícios do ciberespaço – tais como acesso facilitado, troca de informação ponto a ponto e suas infinitas possibilidades de interação –, a web parece criar a atmosfera ideal para intermediar debates deliberativos e estimular o envolvimento dos indivíduos. A partir destes fatores, muitas pessoas acreditam que a internet poderia resolver, ou auxiliar a solucionar, um dos principais problemas que acometem as sociedades contemporâneas atualmente: o déficit democrático.

Neste contexto, o Gabinete Digital do governo do estado do Rio Grande do Sul, lançado no começo da gestão do governador Tarso Genro¹ em maio de 2011, é um portal que tem como objetivo incorporar novas ferramentas de participação e oferecer diferentes oportunidades ao cidadão de influenciar a gestão pública, exercer maior controle social sobre o Estado através de mecanismos relacionados às Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC's) e disponibilizar serviços públicos básicos online. Através do desenvolvimento de ações pelos seus principais dispositivos – Governador Pergunta, Governo Escuta, Governador Responde e De Olho nas Obras –, a plataforma realiza processos consultivos pela internet, incentivando dinâmicas colaborativas de construção de políticas públicas e o monitoramento das mesmas. Mediante estas características, o site é apontado, por seus idealizadores, como uma das mais novas apostas para a inclusão do estado no fenômeno dos governos eletrônicos e para contribuir com a formação de uma democracia digital global.

O presente trabalho pretende analisar o portal Gabinete Digital por meio da descrição detalhada de suas páginas e de suas ferramentas de participação disponibilizadas e da verificação do seu potencial de engajamento político por parte dos cidadãos. O objetivo geral deste estudo é verificar se a plataforma preenche, através de sua estrutura e de seus dispositivos consultivos, os requisitos básicos estipulados para a

¹ Advogado e político brasileiro filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT). Foi prefeito da cidade de Porto Alegre por duas vezes (1993 - 1997 e de janeiro de 2001 a abril de 2002) e ministro da Educação (janeiro de 2004 a julho de 2005), das Relações Institucionais (abril de 2006 a março de 2007) e da Justiça (março de 2007 a fevereiro de 2010) durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2011). Em outubro de 2010, foi eleito governador do Rio Grande do Sul para um mandato até 2014.

formação da democracia digital e o exercício da comunicação pública. Como objetivos específicos, o estudo tem como propósitos: a) identificar as ferramentas de participação disponibilizadas no site e compreender o seu funcionamento; b) entender como se dá (ou se realmente ocorre) o processo de participação dos cidadãos dentro do portal; e c) apontar contribuições e limitações da plataforma para o incremento da democracia e do processo de participação política.

Para a realização desta pesquisa, serão utilizadas as metodologias da pesquisa documental e do estudo de caso. A primeira se baseia no documento – escrito ou não – como fonte de pesquisa, recorrendo a materiais que frequentemente não recebem tratamento científico. O procedimento técnico pode ser aplicado visando à análise quantitativa dos recursos investigados; entretanto, neste caso se fará uma avaliação qualitativa do objeto como forma de satisfazer plenamente o objetivo proposto. Já o estudo de caso será de natureza intrínseca, também intitulada particular, pois buscará compreender a essência e os aspectos de apenas um caso particular em si, não estendendo seu olhar para outras possíveis ocorrências conexas ou um conjunto de casos específicos. Portanto, neste trabalho serão observadas características pertencentes aos dois tipos de procedimento. Primeiro, será feita a contextualização histórica do objeto, seguida da apresentação de dados e informações referentes às consultas e processos participativos realizados pelo Gabinete Digital para que se possa entender o seu funcionamento e a dimensão dos resultados obtidos. Logo, a propósito de possibilitar a visualização e o entendimento da estrutura do portal, far-se-á uma descrição detalhada do mesmo através de figuras e explicações dos possíveis percursos de navegação pelo usuário e suas respectivas páginas acessadas. Ao final, serão empregadas as categorias participação cidadã, interlocução do Estado com a sociedade, interesse público, informação, participação política, esfera pública, governo eletrônico e transparência e accountability (prestação de contas), formuladas com base no referencial teórico e nos três grandes temas discutidos que norteiam esta investigação, para verificar se o portal atende às condições que constituem a existência da prática de comunicação pública e se possui os requisitos que o apontem como componente para a formação de uma democracia digital.

A necessidade de tratar este assunto com prioridade, principalmente entendendo o contexto onde ele se insere, torna-se fundamental perceber esses aspectos e colocá-los na centralidade das ações realizadas pelos entes públicos, direcionando-as para o atendimento à sociedade e, conseqüentemente, melhorando a gestão pública e

fortalecendo a democracia. Assim, a relevância desta pesquisa está diretamente associada ao grau de transformação possibilitado pelo desenvolvimento da internet no âmbito da comunicação, da política e da gestão pública, e à criação de novos canais de interação entre Estado e sociedade oportunizados pelo uso das TIC em um cenário em que a esfera virtual se insere no cotidiano dos cidadãos através do ciberespaço.

Não obstante se tenha aprofundado o número de pesquisas científicas e trabalhos acadêmicos sobre o assunto devido à dimensão, à popularização e à aplicabilidade do tema no contexto brasileiro e internacional, esta investigação se torna fundamental na medida em que o seu objeto empírico ainda demanda estudos e análise acerca do seu procedimento e da sua experiência como portal de governo. No Rio Grande do Sul, a implantação do mesmo pode ser considerada, de certa forma, inédita se comparada aos modelos e propostas anteriormente testadas e apresentadas. Além disso, o Gabinete Digital, assim como outras plataformas governamentais brasileiras, exhibe uma inegável evolução no modus operandi de sites deste tipo propiciadas pelo avanço tecnológico e pela mudança social imposta pela internet. Acredita-se que o tema abordado seja um assunto de interesse público à medida que denota extrema conjugação com referenciais democráticos como a cidadania e a participação política, inerentes ao sistema político representativo.

O trabalho foi dividido em quatro capítulos, sendo os três primeiros destinados à fundamentação teórica e o último ao estudo de caso. O capítulo inicial discute, ancorado em Gomes (2005), Marques (2006) e Maia (2002), o paradigma da democracia digital mediante os câmbios políticos e democráticos exercidos pela incorporação da internet e a difusão da internet e demais TICs nas sociedades contemporâneas, além de debater a possibilidade de concretização de uma esfera pública virtual no ciberespaço e a participação política online. O segundo apresenta a perspectiva da comunicação pública. Este se inicia pela busca de um conceito para sua definição, expõe aspectos históricos e evolutivos do seu desenvolvimento e trata de algumas estratégias e instrumentos dos quais se vale o Estado na hora de comunicar. Aqui destacam-se autores como Zémor (1995) e Duarte (2009). Em seguida, debate-se o fenômeno do governo eletrônico pela ótica de Ferguson (2002), Vega (2003) e Chahin (2004). Examina-se, primeiramente, o significado e o sentido do termo, e após o processo evolutivo do e-gov, assim como algumas experiências de implementação do sistema ao redor do mundo e os impactos e consequências de sua adoção. O quarto capítulo é reservado inteiramente ao Gabinete Digital, a saber: o seu resgate histórico; a

exposição de dados e resultado e a apresentação de algumas ações e processos consultivos realizados pelo site; a descrição da plataforma em detalhes através de figuras que mostrem os possíveis percursos de navegação acessados pelo usuário e suas respectivas páginas; e a análise do objeto de pesquisa por meio das categorias previamente estabelecidas. Finalmente, encontram-se as considerações que se puderam observar ao término deste trabalho.

2 DEMOCRACIA DIGITAL

O desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), especialmente da internet, vem alterando nossa concepção e prática da democracia. Isso porque tal ferramenta estimula todas as experiências que ultrapassam as fronteiras entre representantes e representados, como a auto-organização, a socialização e a coletivização do saber e a deliberação ampliada. Vista como uma nebulosa caótica por alguns, acredita-se que ela ainda deverá ser analisada atentamente ao longo dos anos por constituir uma espécie de laboratório, em escala global, das alternativas ao sistema representativo e às formas políticas existentes. Desse modo, pode-se dizer que, na era digital, a democracia está mudando de aparência.

Outro paradigma desponta com a sociedade da informação; surgem novos formatos de produção, de distribuição e de consumo através da virtualização do espaço e do tempo pelas redes. A renovação das condições de vida e do espaço público, a cultura da inteligência coletiva, os governos eletrônicos, a mundialização da economia e da comunicação e as novas formas de organização social como comunidades virtuais podem ser elencados como uma síntese das transformações e processos que a difusão da internet vem provocando no contexto pós-moderno. A desterritorialização, o pluralismo e a interação são preceitos que passam a reger todas as dimensões imagináveis no tocante ao ideal da ciberdemocracia. Assim, deve-se entender essa nova paisagem comunicacional para vislumbrar os fenômenos e desafios do emergente cenário político e social, o qual abrigará a incipiente democracia digital.

A ciberdemocracia se encontra no maior acesso à informação governamental, na possibilidade de extensão das oportunidades democráticas e na interação entre o Estado e sociedade civil através dos meios eletrônicos. Os cidadãos se transformam em agentes participantes e construtores desta nova fase da democracia, que por sua vez não implica o fim do Estado, mas apenas institui um espaço caracterizado pelo acesso amplo a comunicação, fluxos e trocas de experiências e informações, propícias a formação de uma opinião pública, a nível local e planetário. Para Gomes (2005), a democracia digital se apresentaria como um potencial de superação das deficiências do estágio atual da democracia liberal, que estaria enfrentando um déficit de participação e uma deslegitimação das suas instituições.

2.1 TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS NA ERA DA CIBERDEMOCRACIA

A sociedade contemporânea tem sido caracterizada como uma sociedade da informação pela centralidade que esta tem assumido a partir da difusão da internet, a qual vem despertando mudanças de várias ordens nas relações econômicas, sociais, políticas, culturais e filosóficas. Dos vários impactos causados por essa expansão, o que mais interessa neste trabalho é o da área política, mais especificamente entender como a internet pode provocar transformações nas estruturas políticas no sentido de promover uma crescente democratização.

Segundo Pinho (2011), observa-se a presença de dois tipos de analistas neste cenário: os otimistas e os pessimistas. Para os primeiros, aspectos como a descentralização, interatividade e multimídia, entre outros, seriam oportunizados pelas novas tecnologias, enquanto para os pessimistas se geraria uma espécie de "[. . .] isolamento e alienação, comercialização sem tréguas dos espaços público e privado, e o surgimento de novas formas de colonialismo digital e diferenças sociais de classe." (PINHO, 2011, p. 99). Entusiastas como Castells (2003) reiteram que a internet ainda teria um papel significativo ao romper com o poder da mídia, que estrutura a vida política contemporânea promovendo o relacionamento direto entre os políticos e os cidadãos. Diferentemente dos críticos, nota-se que este grupo enxerga na web um potencial libertário e emancipatório no que concerne a troca de informações e conteúdo. Nessa linha, André Lemos chama a atenção para o fato de que as tecnologias que temos agora à disposição "[. . .] permitem a transformação comunicativa, política, social e cultural efetivamente." (LEMOS, 2010, p. 136).

Entende-se que o espírito da internet repousa sobre suas técnicas, que ao mesmo tempo podem ser consideradas tanto a essência desta tecnologia como o seu diferencial em comparação aos outros meios de comunicação de massa. Pensados para serem a base de uma ferramenta inovadora e democrática, pressupostos como a auto-organização, a desterritorialização, o pluralismo, a igualdade, o associativismo, a abundância de informações, o diálogo horizontal e a não-hierarquização, a descentralização, a interação e o controle dos próprios internautas sob as ações desenvolvidas no ciberespaço, entre outros, nos permitem verificar uma série de câmbios não apenas na estrutura do Estado e na forma como este enxerga a esfera civil, mas também nas relações entre ambos e no desdobramento dos preceitos clássicos que

orientam a ideia de democracia representativa. Consta-se, com a incorporação da web, o gradual aparecimento de fenômenos no cotidiano político. Supõe-se que aqui seja relevante citar ocorrências como o alargamento e a flexibilização da esfera pública – que proporciona um campo maior para discussões e deliberações; a liberdade de expressão e a inclusão de variados pontos de vista nos debates públicos – incrementando a opinião pública; o crescimento da autonomia do cidadão frente ao Estado, bem como seu poder decisório e participativo (empoderamento) no que tange os assuntos públicos; a possibilidade de enriquecimento e acúmulo de uma cultura política por parte da sociedade; e a abertura, porosidade e responsividade² do Estado perante os cidadãos, assim como sua capacidade de transparência, publicidade e prestação de contas (accountability). Lemos (2010, p. 25) comenta e reitera uma destas mutações:

Em primeiro lugar, o que parece estar em jogo no que concerne à dimensão política da sociedade informacional é uma nova relação entre a tecnologia e os processos comunicacionais sociais. Um primeiro princípio da cibercultura é a ‘liberação’ da palavra. Este traz consequências para a constituição da opinião e da esfera pública. Sem dúvida, a esfera de conversação mundial se ampliou, como pode ser comprovado com a expansão de sistemas e ferramentas de comunicação [. . .] a liberação da emissão é correlata ao aumento da esfera pública mundial e da emergência de novas formas de conversação e veiculação da opinião pública, agora também planetária.

Outra perspectiva que reforça a colocação exposta é a de Castells (2003), que compreende que a internet encerra um grande potencial para a expressão dos direitos dos cidadãos e a comunicação de valores humanos. O autor acrescenta ainda que, ao ampliar as fontes de comunicação, a ferramenta contribuiria de fato para a democratização, colocando “[. . .] as pessoas em contato numa ágora pública, para expressar suas inquietações e partilhar suas esperanças.” (CASTELLS, 2003, p.135). Para ele, o controle desta ágora pelo povo seria a questão política mais essencial suscitada pelo seu desenvolvimento.

A evolução do ciberespaço também vem originando novas práticas políticas; as comunidades virtuais, por exemplo, criam uma democracia em rede à medida que reforçam a capacidade de ação de pequenos grupos locais. De acordo com Lévy (2003), o progresso de tal associativismo digital (listas de discussão, chats, grupos interativos) fez advir formas inovadoras de socializar e participar, e por isso constituiria o fundamento social e a chave da ciberdemocracia. Reunindo indivíduos para debater assuntos e interesses afins, algumas atividades coletivas humanas – entre elas o diálogo

² Conceito de Silva (2009).

e a deliberação – passam a ter lugar e a dispor igualmente de um espaço virtual para a sua execução. Para o autor, “[. . .] a inteligência coletiva das comunidades virtuais através da troca e do entrelaçamento de seus membros e ideais será o enquadramento necessário a partir do qual teremos de pensar as ações políticas e a democracia no futuro.” (LÉVY, 2003, p. 73).

Acredita-se que se abra com a internet uma atividade política à parte dos meios convencionais. Observa-se, com base nessas argumentações, a existência de uma expectativa de mudança mais ampla por parte da web, que demandaria uma nova forma de fazer política e pensar a democracia, e não apenas um câmbio focado nos modelos tradicionais. Com os fenômenos e processos de mutação já desencadeados pela integração da ferramenta na sociedade, pensa-se, assim, que as transformações estruturais em curso seriam irreversíveis e apenas o começo no surgimento de um novo paradigma.

2.2 UMA NOVA ESFERA PÚBLICA?

As ferramentas e dispositivos das novas tecnologias de comunicação e informação, interativos e multifuncionais, têm sido considerados como recursos para fortalecer o processo democrático por oferecer uma grande variedade de informações, reduzir os custos da participação política e permitir o envolvimento de diferentes interlocutores através da troca de e-mails, chats, grupos de discussão e conferências. Em grande parte da literatura que versa sobre democracia digital, percebe-se uma ênfase exagerada acerca do potencial das TICs para a revitalização de instituições e práticas cidadãs se comparadas aos meios de comunicação tradicionais, visto que parecem proporcionar diversas vantagens e possibilidades de acesso mais efetivas. Entretanto, de acordo com Maia (2002), associar tais recursos, propiciados principalmente pela internet, à consolidação do exercício democrático seria incorrer em equívocos. Isso porque, primeiro, assim como pode estimular uma participação mais descentralizada no ciberespaço, ao mesmo tempo sustenta formas de centralização de poder. Além disso, a autora considera que seriam necessárias não apenas estruturas de comunicação eficientes para promover o engajamento dos cidadãos, mas também “[. . .] devem estar

presentes a motivação correta, o interesse a disponibilidade dos próprios indivíduos para participar do debate.” (MAIA, 2002, p. 48).

Segundo Marques (2006, p. 167):

A internet, em princípio, funciona como uma rede que permite aos seus usuários o contato e a difusão de informações sem necessariamente pedirem espaço apto a atender demandas individuais, onde cada um busca a informação que deseja, podendo modificá-la ou adicionar suas considerações para uma posterior publicação, sem grandes dificuldades ou custos.

Por estas e outras razões, verifica-se que ela é entendida, por diferentes pensadores, como uma espécie de “fortificante” da esfera pública política, já que concede oportunidade de expressão a vozes marginais aparentemente sem barreiras impostas e oferece a chance da reciprocidade dialógica advinda da esfera civil. A transposição de obstáculos como o território – que abriria caminho para a participação de usuários em diversos contextos geográficos – e o direito de uso da palavra daria à internet, conforme o autor, a propriedade fundamental para o estabelecimento de um espaço argumentativo digital, o que tornaria o computador um meio de comunicação diferenciado em termos políticos. Acredita-se que a discussão sobre se a internet pode ou não ser tomada como espaço argumentativo e influenciar a deliberação tem relação com a compreensão da própria categoria esfera pública. Em sua obra “Direito e Democracia”, Habermas (1997, p. 92) formula:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos.

A partir da definição contemporânea do autor, pode-se caracterizar a esfera pública como espaço de comunicação, no qual os indivíduos debatem sobre questões de interesse comum, formam opiniões e se engajam através das interações ali estabelecidas. Na teoria habermasiana, ela é o principal elemento pelo qual os representados políticos podem exercer influência sobre seus representantes; nesse ponto, efetiva-se sua principal função, que é influir sobre a esfera institucional, muitas vezes desconectada dos anseios e necessidades dos cidadãos. Logo, a esfera pública não realiza a decisão política por si, mas tem a capacidade de criar recursos para direcionar os representantes. Tal deliberação informal deve, portanto, conseguir atuar sobre as deliberações formais de tomadas de decisão no sistema político. Deve-se, assim,

procurar reconhecer o valor dos espaços discursivos oferecidos aos cidadãos, por exemplo, através dos meios de comunicação de massa. Por meio da internet, o ciberespaço seria o ambiente ideal para a proliferação das ágoras virtuais que “[. . .] são comunidades multipartidárias, centradas sobre questões políticas cujo principal objeto é apoiar o diálogo, a deliberação, a decisão e a ação de todos os cidadãos que desejam dela participar.” (LEMOS, 2010, p. 192). O que se pretende investigar, portanto, é até que ponto a abertura e o funcionamento destas arenas no ambiente digital gera um efetivo poder político e se estas se configuram como legítimas esferas públicas.

Marques (2006) indica que as disputas teóricas em torno do tema internet e esfera pública tendem a se concentrar em dois polos. Um primeiro conjunto de autores admite o funcionamento dos espaços discursivos digitais como esfera pública por excelência, pois as redes atuam como canal de expressão legítimo de vozes periféricas. Nota-se, por outro lado, uma vertente mais cética quanto à eficácia das tecnologias digitais de comunicação para o aperfeiçoamento da democracia dos quais um representante é Wolton (2003), autor que considera a internet e suas arenas discursivas como algo pouco sério, um espaço onde predomina o caos e a experimentação.

Com o intuito de indagar as condições necessárias para o estabelecimento de uma esfera pública virtual, analisaremos as colocações de Maia (2002) sobre as regras de universalidade, não-coerção, racionalidade e reciprocidade do discurso, tal como propõe o modelo habermasiano que a autora toma como base. A respeito do princípio de universalidade, perante a promessa da internet de expandir os fóruns de conversação, emerge de forma inevitável o problema do acesso à tecnologia. Críticos declaram que tal acessibilidade é extremamente desigual, cria assimetrias e descompassos entre os indivíduos conectados e aqueles destituídos da ferramenta e o alto custo da tecnologia, bem com o elevado índice de analfabetismo, barrariam a entrada de muitos ao ciberespaço. Conforme Maia (2002, p. 51):

[. . .] as barreiras digitais tendem a reforçar os eixos de exclusão socioeconômicos e culturais quando as instituições políticas decidem utilizar as novas tecnologias para implementar políticas públicas. As instâncias do aparato estatal administrativo, nas iniciativas que visam democratizar os processos de tomada de decisão através da internet, acabam, paradoxalmente, reforçando as assimetrias socioculturais e ampliando as exclusões, num mecanismo retro-alimentador.

Desse modo, a aproximação das condições de universalidade do discurso significaria, em termos ideais, a inexistência de empecilhos que excluíssem certas pessoas ou grupos do debate, devendo todos os envolvidos serem incluídos e privilegiados com a disponibilização da ferramenta para a discussão e tomada de decisões. Contudo, a autora lembra ainda que reduzir a participação à questão da acessibilidade não seria adequado, já que a formação de uma cultura política favorável ao desenvolvimento do potencial discursivo, ou de interesse e motivação políticos, também seria indispensável.

No que tange as condições de racionalidade e de não-coerção, a estrutura da internet parece oferecer inúmeras possibilidades para a auto expressão, a associação (nas chamadas comunidades virtuais) e o estabelecimento da comunicação sem sanções. Em um primeiro momento, o ciberespaço aparenta diversas vantagens para o debate, dado que a prática comunicativa está baseada principalmente em uma atividade dialógica. No ambiente da rede, não há necessidade da presença física dos interlocutores, a fala pode ser dirigida a mais de um destinatário simultaneamente e todos podem questionar ou introduzir uma opinião. Alguns autores apontam ainda o fator anonimato como característica que colabora para uma participação mais equânime entre os usuários, pois dessa forma preconceitos e estigmatizações de gênero, sociais ou culturais seriam atenuados. Todavia, como bem observa a autora, o debate depende da imprevisível motivação e ação dos indivíduos e:

[. . .] é mais que uma mera pluralidade de vozes. Ele é focado e se caracteriza por discussões singulares. Requer que os parceiros construam, de maneira coordenada e cooperativa, um entendimento partilhado sobre uma matéria comum. [. . .] Isso demanda, por sua vez, uma atitude de respeito mútuo. (MAIA, 2002, p. 55).

Assim sendo, não se pode atestar que o processo deliberativo existe efetivamente em grupos virtuais de discussão porque as TICs não determinam e nem garantem a reflexão crítica e racional.

Finalmente, o preceito da reciprocidade é fundamental para a democracia, pois sem comunicação e intercâmbio recíproco não se pode tratar de deliberação. Conforme apresenta a autora, em termos muito genéricos deliberação significa uma espécie de troca pública de argumentos em que há condições de igualdade para que vigore a força das melhores ideias. Nesse sentido, pressupõe-se a existência de um diálogo efetivo na essência do processo deliberativo. Tal reciprocidade não requer que

cada indivíduo abra mão de suas posições e concorde com os demais. O essencial é que haja interação entre os discursos emitidos em público, e que se constitua um cenário dialógico em que cada fala não se encontre isolada, mas articulada. Como descreve Maia (2002, p. 62):

[. . .] o debate público é útil para esclarecer reciprocamente os parceiros; a discussão encoraja as pessoas e os grupos a articularem 'boas razões' para defender suas causas e autocorrigir argumentos, de maneira tal que possam ser aceitos pelos demais participantes. Assim sendo, através do discurso, chegamos não propriamente à descoberta de nossos 'reais' interesses, mas a uma 'interpretação coletiva' de como devemos 'entender' nossos interesses mais importantes.

A partir desses aspectos, pensa-se que o debate público online pode ser entendido como um complemento para a formação cívica. A sobrecarga de exigências às quais a internet não tem demonstrado capacidade de atender não deve ser contabilizada, precipitadamente, em uma eventual avaliação sobre seu potencial para contribuir com o aprimoramento da democracia. A tecnologia, de qualquer forma, não tem condições de reduzir a apatia política por si só ao tentar expandir e transportar para o ambiente virtual a esfera pública argumentativa. Torna-se necessário compreender que a internet se conforma basicamente como uma ferramenta. Um instrumento com enorme potencial discursivo e deliberativo, de fato, mas que apenas poderá funcionar como componente da esfera pública se for utilizada dessa maneira por instituições, associações coletivas e indivíduos. O estabelecimento de um novo meio de comunicação não irá por si resolver os déficits democráticos uma vez que existem questões complexas, como culturas políticas de engajamento cívico e de participação política que precisam ser considerados. Se não parece adequado pensar a internet como esfera pública virtual, isso não significa descartar sua potencialidade conversacional. Se são diversas as ressalvas à internet enquanto esfera pública, por outro lado não se pode negar que muitos debates só se concretizam por causa do advento desta modalidade de comunicação. Marques (2006) afirma que o ambiente digital pode ser tachado de caótico; entretanto, a constatação que deve ser feita é a de que o debate entre cidadãos comuns, se não acontece na internet, também não parece acontecer fora dela. Se deveria considerar que, funcionando bem ou mal, esta pelo menos abre a oportunidade para a exposição de opiniões e formação de arenas conversacionais. Desta forma, a internet não viria no sentido de prejudicar a democracia, mas também não seria responsável por uma revolução.

2.3 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA ONLINE

Não há como negar que o advento do formato web, no início dos anos 90, trouxe consigo enormes expectativas no que diz respeito à renovação das possibilidades de participação democrática. Desde então, sempre houve – nos campos teórico e prático – a esperança de uma reforma da esfera pública e da democracia participativa. Praticamente quase todas as formas de ação política por parte da sociedade poderiam agora ser realizadas mediante a internet: engajamento e participação em discussões sobre os assuntos e deliberações públicas, contato e pressão sobre os representantes, formação da opinião pública, manifestações e mobilizações, entre outros exemplos. Também a esfera política poderia se comunicar diretamente com a esfera civil, dispensando mediadores.

Nesse contexto, uma das questões mais exploradas é o potencial da internet como forma de ajudar a resolver o déficit democrático da sociedade contemporânea, que estaria relacionado ao sistema de práticas, instituições e valores da política. De acordo com Gomes (2005a), a apatia dos eleitores, a ausência de efetividade da cidadania no que tange aos negócios públicos, o desinteresse público na vida política, o baixo capital político da esfera civil e a desconexão e a desconfiança entre sociedade política e esfera civil seriam, ao mesmo tempo, resultado e sintoma de tal crise. Em consequência, o fenômeno mais comumente associado como em estreita relação ao déficit democrático seria a decrescente participação política, cujos sujeitos são os cidadãos.

Todavia, pode-se dizer que ao ser diagnosticada uma diminuição no engajamento político pela sociedade, também é constatada a inexistência de outros requisitos na vida democrática que simultaneamente reforçam este quadro. Com base na discussão anteriormente realizada, pensa-se que muitas destas faltas estão vinculadas à cultura política – aqui entendida como mentalidade, convicções e valores. Acredita-se que, dentro da esfera civil, parece bastante distante o sentido de efetividade e a ligação de causa e efeito entre a ação dos cidadãos e o modo como os assuntos referentes ao Estado são decididos, constituindo-se uma marginalização do papel que deveria desempenhar a cidadania. Assim, este panorama contribuiria para o afastamento entre as esferas política e civil, maximizado também pela crescente tendência à profissionalização da função política e da classe dos representantes; não por acaso, cada vez mais a formação de uma imagem pública ruim do núcleo político se consolida entre

os indivíduos, apartados do jogo político e das deliberações públicas. Não se pode deixar de mencionar que a falta de conhecimento e de interesse políticos – uma visão mais detalhada da vida pública, bem como informações sobre os processos que orientam o funcionamento da esfera política – e demais falhas relacionadas aos meios, modos e oportunidades de participação civil na vida política, também seriam fundamentais para a consolidação do déficit democrático.

Por outro lado, Silva (2009) atenta para mais um fator importante ao debate sobre o papel democrático do ambiente digital; a saber, a utilização e a finalidade imposta aos novos recursos tecnológicos por parte dos indivíduos para o incremento da participação:

A relação entre TICs e democracia se dá entre duas forças nem sempre congruentes: de um lado, estão as potencialidades comunicativas que as tecnologias proporcionam; de outro, tem-se a utilização prática desses novos artefatos, isto é, o modo como são de fato apropriados pelos atores políticos fundamentais, a saber, a esfera civil e a esfera política. Fala-se aqui em ‘forças nem sempre congruentes’ porque não há um encaixe natural entre os propósitos democráticos atribuídos ao meio de comunicação (de como as coisas deveriam ser) e o efetivo uso que cidadãos e agentes políticos fazem desta potencialidade (de como as coisas são na vida real). (SILVA, 2009, p. 81).

Dessa forma, pode-se considerar que há uma diversidade de elementos que interferem na forma como os cidadãos utilizam essas tecnologias e exploram suas propriedades interativas, não cabendo somente ao próprio meio ser integralmente responsável pelo acréscimo do engajamento político na sociedade. A ação política dos indivíduos dependeria menos da existência de canais de comunicação ou das características interativas destas ferramentas e mais dos requisitos culturais e contextuais precedentes. Por isso, entende-se que o uso da internet seria mais propenso a reforçar a tendência de engajamento cívico já existente numa comunidade do que suscitar a predisposição das pessoas para tanto; seriam as condições sociais, culturais, econômicas e psicológicas que exerceriam o papel central no processo de participação online.

Ainda assim, vale a pena investigar algumas das características estruturais da internet que aparentam ser adequadas para melhorar a qualidade democrática das sociedades contemporâneas. Mesmo não sendo componente decisivo e de definição para o crescimento do engajamento político, pode-se observar aspectos nos quais tal ferramenta pode influenciar positivamente na participação. Gomes (2005a) identifica e sintetiza sete blocos temáticos onde tais vantagens tecnológicas são apresentadas, como:

a superação dos limites de tempo e espaço; a extensão e a qualidade do estoque de informações online; comodidade, conveniência, conforto e custo; facilidade de acesso; ausência de filtros ou controles; interatividade e interação; e oportunidade para vozes minoritárias ou excluídas (pluralismo). Cada item é já bastante autoexplicativo, mas algumas considerações acerca destes podem ser pertinentes.

Sobre o primeiro “benefício”, o fato de que a comunicação pode ocorrer sem os entraves geográficos e temporais e incluir qualquer volume de pessoas acaba por intensificar a troca de ideias (apenas um dos exemplos de participação política) e promover um diálogo genuíno, essencial ao processo decisório. Referente ao segundo, é notável o arsenal de dados do qual se pode dispor, contando com as informações necessárias para que os cidadãos usufruam dos serviços do Estado, exerçam cobrança e pressão sobre governos e estejam cientes da situação dos negócios públicos. No que tange ao acúmulo de informação política e conhecimento das matérias e questões públicas, pode-se dizer que talvez a esfera civil nunca tenha tido um aporte tão grande de subsídios. A vantagem descrita no terceiro quesito diz respeito à dispensa do deslocamento espacial e à possibilidade de intervir politicamente desde a própria casa ou local de trabalho, por exemplo, o que favorece uma participação mais fácil e conveniente, além de mais barata e ‘feita sob medida’.

A questão da acessibilidade é uma das mais cruciais neste âmbito, já que a carência desta se vincula diretamente com o sentimento de exclusão dos cidadãos das decisões públicas. Em vista disso, se insiste na oportunidade de a internet constituir uma oportunidade, maior que os outros meios, de disponibilidade, abertura e transparência. O acesso às matérias e negócios públicos, bem como à informação política, seriam as particularidades que mais despontariam para a colaboração e o auxílio à participação. Outro argumento central na afirmação do papel das TICs e da internet no acréscimo do engajamento político é a arquitetura de comunicação interativa, que pode fornecer canais eficientes para o fluxo de informação de mão dupla que deve ser estabelecido entre cidadãos e esfera política. Nesse sentido, a estrutura e os dispositivos da web poderiam oportunizar maior influência dos indivíduos nas deliberações, sensibilizando os governos à vontade e à opinião pública. Tal interação contínua e recíproca entre agentes políticos e esfera civil também funcionaria como feedback para ambas as partes, e cooperaria para a recomposição a sensação de efetividade das ações políticas pela sociedade (requisito que acentua o déficit democrático como previamente exposto). Por fim, considera-se que características próprias da internet a convertem em um ambiente

de comunicação ideal para vozes pouco ouvidas. Algumas delas estão à margem por pertencerem a grupos ou classes minoritárias, e, dependendo das condições de acesso, podem ter na internet as melhores chances de manifestação, expressão e intervenção na esfera pública e política.

Para concluir, é interessante examinar o modelo de graus de participação política pela internet formulado por Gomes (2005) e aprimorado por Silva (2005), o qual corresponde a uma escala de reivindicação cujo nível mais elevado equivaleria ao ideal de democracia direta grega. O grau mais elementar pode ser caracterizado pela ênfase na disponibilidade de informação e na prestação de serviços públicos através da rede por parte do Estado. No caso, prevalecem dois papéis claros: o de um governo que busca suprir as necessidades básicas de comunicação e atendimento, e o de um cidadão que espera pelo recebimento ágil e desburocratizado dos serviços oferecidos. Compreende-se que a figura do indivíduo se confunde com a de um consumidor, cliente ou usuário. O segundo nível consistiria no uso das tecnologias para captar a opinião pública e utilizar esta informação para a tomada de decisão política, e na configuração de “[. . .] um Estado que consulta os cidadãos pela rede para averiguar a sua opinião a respeito de temas da agenda pública.” (GOMES, 2005, p. 219). Aqui, embora se possa perceber na esfera política certa porosidade e permeabilidade às reivindicações dos indivíduos, nos dois primeiros exemplos o fluxo de comunicação é predominantemente de mão única: o governo não cria um diálogo efetivo com a esfera civil, mas envia sinais a fim de receber um feedback do seu público.

A abertura governamental à participação se limita em criar tais canais de sondagem de opinião sobre determinados assuntos públicos, não significando necessariamente que esta opinião aferida será plenamente acatada em todos os campos da produção da decisão política. (SILVA, 2005, p. 455).

A partir deste ponto, todos os graus seguintes supõem uma emissão comunicativa cuja iniciativa ou está na esfera civil ou produz algum tipo de efeito na esfera política. O terceiro nível é representado pela transparência e a prestação de contas (accountability). Na visão de Gomes (2005), ambos os princípios produzirão uma maior preocupação no que diz respeito à responsabilidade política e, conseqüentemente, um maior controle público sobre as ações governamentais. Silva (2005) também reitera que a publicidade política já se concentra em fortalecer a cidadania, porém o Estado ainda não contaria com ela para a decisão política. Já uma democracia digital de quarto grau

estaria baseada na criação de processos e mecanismos de discussão, objetivando a deliberação e definindo práticas mais sofisticadas de participação democrática. Agora:

[. . .] a esfera política se mantém, mas o Estado se torna mais poroso à participação popular, permitindo que o público não apenas se mantenha informado sobre a condução dos negócios públicos, mas também que possa intervir na produção da decisão política. A esfera civil, neste caso, não cessa as suas funções na formação eleitoral da esfera política [. . .]. (GOMES, 2005, p. 219).

Pode-se notar que, apesar de permanecer ainda com papel decisivo nos processos de tomada de decisão, a esfera política é praticamente equiparada à esfera civil como agente de produção deliberativa, tornando a participação mais real em termos práticos. Por último, compreende-se o quinto grau de participação na democracia digital como o mais utópico dentro da escala por visar, através das TICs, recuperar o ideal da democracia direta. A tomada de decisão já não passaria por uma esfera política tal qual ela é: a esfera civil ocuparia inteiramente este posto, não mais havendo a necessidade da existência da primeira. Isto significaria a deliberação sendo transferida diretamente para a sociedade civil. Gomes (2005) reitera que, mesmo que os dois primeiros graus sejam relativamente fáceis de ser implantados, ainda não se conhece nenhum Estado com níveis eficientes que possa ser categorizado entre o terceiro, quarto ou quinto graus. Silva (2005) acrescenta que estes estágios não devem ser entendidos como excludentes entre si nem de forma rígida como “parâmetros estanques”, mas seriam úteis para organizar o debate sobre o emprego das TICs nos sistemas democráticos contemporâneos. Tampouco a presença de elementos de determinados graus significaria a existência de uma democracia digital de fato. Corroborando a ideia anteriormente exposta, as tecnologias favoreceriam, por suas características e potencial, a participação na esfera política, mas não poderiam garanti-la. Por mais que a internet possa oferecer oportunidades inéditas ao engajamento político da esfera civil, estas somente serão levadas a cabo e aproveitadas se houver uma cultura e um sistema políticos para resguardá-las.

3 COMUNICAÇÃO PÚBLICA

De valor capital para o desenvolvimento e a compreensão deste estudo, a noção de comunicação pública, apesar de produzir inúmeras definições e conceituações conflitantes entre si, reúne em seu processo elementos essenciais que, descritos sob a ótica governamental ou sob aquela da esfera pública, aparecem inevitavelmente no pensamento de todos os pesquisadores que se debruçam sobre o tema. Sendo parte integrante da vida política da sociedade, pode-se dizer que a comunicação pública, majoritariamente, concerne aos assuntos de interesse público, cidadania e participação, e se concretiza dentro da esfera pública por meio das relações, negociações e trocas de informações mantidas entre Estado, terceiro setor, empresas privadas e indivíduos. Por isso, pode-se dizer que o funcionamento do sistema político democrático também depende do correto e adequado exercício da comunicação pública e deve contar com fontes abertas de interlocução com a sociedade e com uma estrutura planejada de comunicação, pilares norteadores da comunicação dentro da administração pública. Graças à Internet e com o advento do governo eletrônico, as ações do poder público sofreram uma mudança significativa do ponto de vista da transparência e da esperança ao fomento à participação, ampliando os espaços da esfera pública.

O acesso à informação é um direito do indivíduo. Todas as pessoas devem dispor de tal pressuposto para sua inserção na sociedade e para a prática da cidadania. No cenário atual, apenas uma parcela mínima da população possui essa garantia. O cidadão comum ainda enfrenta muitas dificuldades para quebrar esse paradigma e tornar-se visível à sociedade e ao Estado, já que, no serviço público, a comunicação também ainda não se preocupa e não atenta para todos os aspectos que a permitiriam alcançar a maior parte dos indivíduos de forma plena. Uma das consequências decorrentes deste obstáculo é o descrédito do serviço público governamental perante o cidadão. Desse modo, a comunicação pública não deveria mais ser vista como simples instrumento de divulgação, mas como propulsora de políticas públicas. Fazer comunicação pública seria assumir a perspectiva cidadã na comunicação.

3.1 EM BUSCA DE UM CONCEITO

Não é tarefa fácil demarcar com exatidão a concepção de comunicação pública. Comportando múltiplos significados, muitas vezes divergentes, esta vem sendo empregada em diferentes contextos e abrange grande variedade de saberes e também atividades. Por isso, podemos considerá-la um conceito amorfo e ainda em construção. Brandão (2009) identifica cinco áreas diferentes de conhecimento e atividade profissional nas quais as múltiplas acepções que existem para o termo estão cotidianamente inseridas: comunicação organizacional, científica, do Estado e/ou governamental, política e da sociedade civil organizada. Será pertinente para este trabalho, enfatizar características encontradas em três dessas categorias. Primeiramente, a comunicação organizacional, que analisa o processo no interior das instituições – públicas ou privadas - e entre estas e seu público, tem como finalidade primordial tratar este fluxo de modo estratégico e planejado, visando criar relacionamentos com os diversos núcleos e grupos e construir uma imagem e identidade própria que gere credibilidade e legitimidade. Esse sentido permite observar a divulgação institucional de informações voltada para a esfera pública com objetivo de mercado, ou seja, com o propósito de vender – um produto, uma imagem, uma ideia – e obter um ganho em status, poder ou lucro financeiro. Em segundo lugar, a comunicação do Estado e/ou governamental também deve ser analisada, na medida em que se entende ser esta dimensão de responsabilidade do Estado e do Governo através do estabelecimento de um fluxo informativo-comunicacional com seus cidadãos. Contando com forte promessa de participação mais ativa, esta é vista como:

[. . .] instrumento de construção da agenda pública e direciona seu trabalho para a prestação de contas, o estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas [. . .] provocando o debate político. Trata-se de uma forma legítima de um governo levar ao conhecimento da opinião pública projetos, ações, atividades e políticas que são de interesse público. (BRANDÃO, 2009, p. 5).

Por último, a comunicação política, alvo de estudos da sociologia e da ciência política, está em verdadeira simbiose com o cenário político à medida que constitui o jogo e a disputa de poder com o Estado. Esta pode ser contemplada como a utilização de instrumentos e técnicas da comunicação para a expressão pública de ideias

e posicionamentos políticos dos governos e dos partidos. Assim, serão abordadas e tangenciadas de maneiras diversas estas três expressões ao longo da pesquisa. Ainda de acordo com Brandão (2009), no Brasil o conceito de comunicação pública vem sendo edificado a partir de uma identificação que tem como base um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania. A tendência de associação da noção de comunicação pública com o viés apenas da comunicação feita por órgãos governamentais confunde e dificulta o esclarecimento do termo, que não raro substitui outras denominações como comunicação governamental, política, publicidade governamental ou propaganda política. O esforço acadêmico se volta, assim, para singularizar a participação cidadã e o interesse público como fatores genuínos e inerentes a este sistema, mesmo que de sua formação sejam partícipes os atributos das três classificações anteriormente explanadas. Convém indicar, como bem lembra Monteiro (2009, p. 35), que no âmbito governamental “[. . .] observa-se um crescimento constante da comunicação entre os poderes instituídos e o cidadão mediante aumento de serviços prestados pelo governo por meio eletrônico, o *e-gov*, como consultas públicas.”

Segundo Matos (2006), a comunicação pública seria uma vertente da comunicação política e se articularia com a mesma na esfera pública como local de interação social dos agentes envolvidos:

Nesta esfera, transitam recursos humanos (cidadãos, políticos, eleitores), físicos (suporte da comunicação massiva, tecnologias interativas e convergentes), econômicos (capital, ativos em geral), comunicacionais (discursos, debates, diálogos estruturados dentro e fora das mídias massivas e recursos interativos). (MATOS, 2006, p. 71).

Ao relatar a evolução social e histórica do uso da expressão comunicação pública desde o começo do século XX, a autora pontua que no Brasil o conceito esteve relacionado com a comunicação estatal e a implantação da radiodifusão e da televisão pública como forma de distinção e contraste à comunicação do setor privado. Durante o governo militar, houve a necessidade de se criar um sistema de comunicação com o intuito de cuidar da imagem pública do novo regime e transmitir uma ideia positiva para a sociedade. Dessa forma, a partir de 1968, com a criação da Assessoria Especial de Relações Públicas, efetivou-se o sistema de comunicação do poder executivo nesse período, e a noção de comunicação pública esteve, por muito tempo, relacionada à

divulgação e à comunicação governamental. Com o surgimento da Secretaria de Comunicação Social (Secom) no governo do general Figueiredo³ e a preparação para a reabertura política, a missão do novo órgão era, como mostra Matos (2009), perceber o cidadão e tentar inclui-lo, aos poucos, no processo político através da participação e além do exercício do voto. A abertura de canais de comunicação entre governo e cidadãos simultaneamente à organização da sociedade civil impulsionavam, cada vez mais, o desenvolvimento da comunicação pública no país ancorada na iminente redemocratização. A crescente independência dos meios de comunicação contra o controle do Estado, após 21 anos de ditadura no Brasil, também permitiu que a imprensa exercesse a função de órgão do serviço público e vigia do governo, o que acabou tornando suas ações mais responsáveis. Considera-se, ainda, que a Constituição de 1988, o desenvolvimento tecnológico, a atuação dos movimentos sociais, entre outros fatores, foram determinantes para a instalação de mecanismos de participação e pressão por parte do cidadão na relação com o Estado. Apesar de tudo:

[. . .] nos regimes civis, da mesma forma que no regime militar precedente, se fez pouca ou nenhuma comunicação pública. Nem mesmo houve a preocupação de estabelecer diretrizes nacionais na área. Produzir hoje uma comunicação pública seria reescrever essa história. (MATOS, 2009, p. 50).

Isto é, para a autora, as transformações não geraram uma valorização da cidadania, e embora tenha havido conquistas, as pessoas não se apropriaram dos instrumentos de forma a garantir o exercício pleno dos seus direitos. Reiterando tal argumentação, o italiano Rolando (2011) afirma que, no curso da história, a comunicação pública esteve a serviço de pontos negativos, como “[. . .] propaganda, manipulação [. . .] discriminação social e ética, poder pessoal e humilhação da democracia.” (ROLANDO, 2011, p. 25). O autor, por sua vez, reconhece três estágios evolutivos da comunicação pública – anagráfica, de serviço e para a identidade competitiva e solidária –, e vê o desenvolvimento e a ampliação funcional desta atrelada a fatores como vontade política, cultura específica das administrações, necessidades dos usuários, entre outros.

A maioria dos conceitos de comunicação pública apresentada não propõe um conjunto de práticas para determinar seu ethos; sendo assim, os preceitos utilizados

³ João Baptista de Oliveira Figueiredo, político da Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e militar brasileiro, foi o 30º presidente do Brasil (1979 – 1985) e o último governante no período do regime militar (1964 – 1985).

para delimitá-la passam pela perspectiva da finalidade – o que ela deve visar, oferecer, quais valores deve privilegiar. Nesse sentido, Duarte (2009) salienta e resume alguns traços essenciais que deveriam ser preconizados:

(a) compromisso em privilegiar o interesse público em relação ao interesse individual ou corporativo; (b) centralizar o processo no cidadão; (c) tratar comunicação como um processo mais amplo que informação; (d) adaptação dos instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses dos públicos; (e) assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo uno. (DUARTE, 2009, p. 59).

Desse modo, acredita-se que a definição da comunicação pública está menos em quem produz as mensagens (emissor) e quem as recebe (receptor) e em práticas específicas, e mais na natureza das mesmas, que deve priorizar o interesse coletivo sem privilegiar grupos sociais ou indivíduos. Baseado nesta ótica, se utilizará, neste trabalho, as percepções de Zémor (1995) para tentar compreender as fronteiras desse conceito. Conforme o autor francês, o domínio da comunicação pública é precisado pela legitimidade do interesse geral e pelo acompanhamento à tomada de decisão pública. Seu campo de atuação se situa necessariamente no espaço público sob o olhar do cidadão, sendo suas informações de domínio público para que se assegure o interesse geral através da transparência. Para Zémor (1995), a comunicação pública ocupa um lugar privilegiado ligado aos papéis de regulação, proteção e antecipação do serviço público. Em sua obra, ele salienta que as finalidades deste tipo de comunicação não devem estar dissociadas daquelas das instituições públicas, por isso suas funções seriam:

(a) informar (levar ao conhecimento, prestar contas e valorizar); (b) ouvir as demandas, expectativas, interrogações e o debate público; (c) contribuir para assegurar a relação social (sentimento de pertencimento ao coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator); (d) acompanhar as mudanças tanto comportamentais quanto as da organização social. (ZÉMOR, 1995, p. 5)⁴

Por consequência destes fatores, a comunicação pública diria respeito à troca e a partilha de informações de utilidade pública, assim como a manutenção do laço social. Para apreender a essência de seu pensamento, que recai sobre o desenvolvimento da comunicação do serviço público como resposta à complexidade das sociedades, pode-se supor que a comunicação pública facilita a busca do interesse geral que resulta

⁴ Tradução do original em francês: “[. . .] d’informer (faire savoir, rendre compte et faire valoir), d’écouter (les attentes, les interrogations et le débat public), de contribuer à assurer la relation sociale (sentiment d’appartenance collectif, prise en consideration du citoyen en tant qu’acteur) et d’accompagner les changements tant comportementaux que de l’organisation sociale.”

de uma difícil arbitragem entre interesses singulares e de grupos decorrentes desta evolução social. Deste modo, o autor explicita a necessidade de relação e a busca de significação à qual corresponde a comunicação pública, vinculada à expectativa de que sua prática contribua para o conhecimento cívico, a ação e o debate públicos.

Após esta contextualização, também se deve atentar a uma figura importante dentro deste processo: o cidadão. Zémor (1995) destaca o caráter ambivalente do interlocutor, visto que, ao mesmo tempo em que respeita e se submete à autoridade das instituições públicas, ele protesta sobre a falta de informação. Em hipótese alguma, o cidadão poderia ser unicamente um usuário do serviço público sem renunciar ao desempenho de um papel decisório, ainda que limitado. Portanto, a comunicação de uma instituição pública requer uma troca com um receptor que, em alguma medida, também é um emissor. De acordo com o autor, é exatamente a característica ativa do receptor que estabelece a comunicação, e que faz o serviço público ser quase que coproduzido com o usuário. Finalmente, tal relação de troca é parte integrante do serviço a ser prestado.

Com o intuito de satisfazer essa condição, a existência de uma boa relação entre as instituições públicas e seus usuários é imprescindível. Zémor (1995) sustenta que aos decisores públicos cabe a iniciativa de informar e de balizar a comunicação nos processos decisórios; entretanto, o estabelecimento de uma relação exitosa também depende e repousa nos interlocutores do serviço, os quais agem acolhendo sugestões e questões colocadas. Uma vez estabelecido este vínculo, diz o autor, a linguagem ou o código da mensagem podem ser, assim como o conteúdo, adaptados. A escolha de mídia, meio ou suporte próprio à comunicação pública seria igualmente essencial à legitimidade pública e os praticantes, afirma o escritor, devem se questionar a respeito da adequação desses meios aos objetivos perseguidos em nome da utilidade pública.

Por fim, Zémor (1995) propõe que as formas de fazer comunicação pública estão ligadas a sua missão e devem ser definidas, pois implicam em graus diversos da necessidade de comunicar. Ele identifica cinco categorias em consonância com suas missões: 1) responder à obrigação que têm as instituições públicas de levar informação a seus públicos (através da disponibilização de dados e acesso à informação); 2) estabelecer a relação de forma a desempenhar o papel que cabe aos poderes públicos, bem como permitir que o serviço público atenda às necessidades do cidadão (a partir do atendimento e do diálogo com o público); 3) apresentar e promover os serviços oferecidos pela administração pública (pela publicidade das ações ofertadas); 4) tornar

conhecidas as instituições por uma comunicação interna e externa (através da comunicação cívica); e 5) desenvolver campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral. A esta classificação, o autor agrega também a da comunicação do debate público que acompanha as tomadas de decisão ou que pertencem à prática política.

Embora aparentemente confuso, apoiado nas diferentes perspectivas apresentadas, e mais especificamente na concepção de Zémor (1995), pode-se afirmar que a comunicação pública, independente do conteúdo e do suporte da mensagem, exige a constituição de uma relação e troca de informações entre cidadãos-sociedade e Estado inseridos na esfera pública. Seu objetivo intrínseco deve visar o interesse público e coletivo, fazendo com que ambas as pontas do sistema – emissor e receptor – sejam partícipes ativas da construção de serviços e ações públicas que contribuam para o fortalecimento da cidadania e da participação no processo decisório.

3.2 COMUNICAÇÃO DO ESTADO: ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS

Com a redemocratização brasileira no período pós-ditadura, a Constituição de 1988 se tornou um marco de mudanças estruturais na forma do relacionamento entre o cidadão e o Estado, dado que seus princípios fundamentais estavam baseados no paradigma do emergente estado democrático de direito. Reis (2011) retifica o fato de que “nesse modelo, a participação de grupos sociais organizados no processo de governo se insere nos deveres de cidadania. O cidadão não é um cliente à espera do que o estado pode fazer por ele e, sim, um coparticipante do processo” (REIS, 2011, p. 150). Nesse contexto, o estado começa a ocupar um novo papel e a visão se desloca para a sociedade civil, o que nos leva a considerar a existência de outros centros de poder. Na dimensão política, o cenário se caracterizará pela criação de mecanismos de acompanhamento social das demandas e questões públicas, como audiências, planos diretores e orçamentos participativos. Cada vez mais o estado observa e percebe o indivíduo como agente social atuante e capaz de influenciar as decisões políticas; isso coloca a comunicação das instituições públicas estatais em um patamar estratégico:

[. . .] é na dimensão das instituições públicas estatais que a prática comunicativa, como mecanismo de exercício de cidadania, acesso à informação, democratização e participação nos processos de problematização e de decisão sobre as políticas públicas se torna prioritária para a implementação do estado democrático de direito. (REIS, 2011, p. 156).

Todo esse processo de transformação implica utilizar diversas ferramentas para a atuação direta ou indireta do cidadão. Com isso, a comunicação passa a ser compreendida como estratégia de informação, consulta e participação ativa (fóruns, conselhos, plebiscitos, referendos, pesquisas de opinião, etc.) e se agrega às novas formas participação política efetivamente colocadas à disposição da sociedade para que os indivíduos possam realizar intervenções na gestão de políticas públicas. Como reforça Novelli (2006, p. 77):

Cabe à comunicação pública, nesse contexto, extrapolar a esfera da divulgação de informações do governo e da assessoria de imprensa como mecanismo de autopromoção dos governantes e de suas ações para colocar-se como instrumento facilitador do relacionamento entre cidadão e Estado.

A autora ainda acrescenta que administração, e conseqüentemente a comunicação pública, orientada para o cidadão – e não mais autorreferenciada – incorpora a preocupação com a qualidade do serviço dentro de um novo modelo que pressupõe que o Estado é tão mais eficiente quanto mais democrática for a sua gestão. Assim, desde então as estratégias governamentais têm se esforçado para desenvolver novos mecanismos de governança, como a comunicação, que possibilitem uma influência maior da sociedade nos assuntos públicos. Nesse sentido, “[. . .] o objetivo é estabelecer canais de feedback com a sociedade para que as ações públicas possam ser readequadas de acordo com o ponto de vista dos cidadãos, e não apenas a partir da lógica burocrática tradicional.” (NOVELLI, 2006, p.83).

A partir dessa discussão prévia, podemos dizer que um dos maiores beneficiários do incremento do engajamento político é o próprio governo, que conta com a ampliação da capacidade cívica da sociedade e passa a implementar seus projetos através do processo antecipado de legitimação dos cidadãos. Para Weber (2011), o estado democrático “[. . .] amplia sua capacidade de criar e promover ações por meio de seus sistemas e suas redes de comunicação.” (WEBER, 2011, p. 103), sendo os temas de interesse público os encarregados de movimentá-las e acionar o debate. Segundo a autora, para o executivo, o legislativo e o judiciário a necessidade de tornar visíveis e acessíveis as informações e estabelecer relações implica a instituição de

sofisticados sistemas de comunicação que gerenciem mídias, produzam e transmitam dados e mobilizem grupos associados a projetos específicos. Tal fator indicaria o empoderamento do Estado no âmbito da comunicação com estruturas que constituiriam uma burocracia singular e específica (com grandes investimentos financeiros, profissionais e tecnológicos):

É da comunicação do Estado, desta rede que determina a comunicação pública, que emergem indicadores para aferir o poder específico capaz de, simultaneamente: efetuar processos de accountability; promover projetos políticos; propor uma adequada imagem pública; fazer propaganda; e ampliar a sua capacidade de competir com a informação gerada pelas mídias de massa. (WEBER, 2011, p. 105).

Sob esse aspecto, a autora argumenta que a produção de comunicação do Estado o consolida no momento em que é facilitado o processo de acesso aos cidadãos e à sociedade e, como tal, passa a ser reconhecido por suas ações. Dessa forma, Weber (2011) propõe a identificação de oito tipos de estratégias de comunicação que ampliam a permanência do Estado com os cidadãos e demarcam a sua comunicação; são elas: visibilidade, credibilidade, autonomia, relacionamento direto, propaganda, imagem pública. Para compreender de que forma ocorre a demarcação da comunicação do Estado e de que maneira ela pode vincular e propiciar a participação no jogo político, vejamos cada uma dessas estratégias.

A visibilidade é questão primordial para a democracia e uma das estratégias sob a qual se sustenta o sistema de comunicação do Estado. As ferramentas responsáveis pela constituição e manutenção da visibilidade dependerão da criação de um acervo de informações que servirá à sociedade, criando uma espécie de memória para o armazenamento de projetos políticos, programas, ações, discursos, etc. São exemplos os portais de transparência, que permitem o exercício da accountability e expõem o governo na medida em que atuam como instrumento de avaliação para a sua atuação. No que diz respeito à credibilidade, a autora ressalta que “é preciso demonstrar isso por meio da amplificação dos discursos sobre o modo de governar, sobre os investimentos, sobre a defesa do interesse público” (WEBER, 2011, p. 113), já que a expansão de informações permitiria a ocupação de espaços no debate público e a disputa por credibilidade. Eventos vinculados a projetos políticos e campanhas de propaganda também seriam vetores de legitimação simbólica (objetivo a ser perseguido), simultaneamente aos objetos comunicativos – marcas, cartazes, produtos

publicitários – que precisariam refletir os atores e as instituições do Estado para buscar reconhecimento junto à sociedade e estabelecer vínculos de pertencimento com o Estado e projeto político de governo, por exemplo.

Em relação à autonomia, burocracia e instrumentalização do setor para manter os sistemas de comunicação permitem a produção contínua de informações – hierarquizadas e segmentadas – através de um aparato tecnológico coordenado por profissionais qualificados, incidindo diretamente sobre a qualidade da realização da comunicação de Estado. Ambos os elementos – a expertise profissional e as sofisticadas tecnologias – poderão contribuir para a geração de comunicação informativa, persuasiva, promocional e participativa pelas instituições públicas estatais para o exercício da cidadania. Já o relacionamento direto é compreendido, como o próprio termo explicita, pelo estabelecimento de linhas diretas com os cidadãos mediante a prestação de serviços, a viabilização da interatividade, o compartilhamento de programas, pesquisas ou projetos, estendendo a proximidade entre o Estado e o indivíduo.

A estratégia da propaganda assim se apresenta “[. . .] a partir da identificação possível da vinculação entre informação e persuasão viabilizada pela ininterrupta difusão de dados, informações, programas, ações, discursos, eventos.” (WEBER, 2011, p. 114), dependendo, de acordo com a autora, da publicidade sobre o projeto político para sua concretização. O viés promocional dessa técnica – representado em campanhas e materiais publicitários –, também concorre para o reconhecimento do Estado junto à sociedade, incrementando a cultura cívica, a democracia e a participação política. Por último, a imagem pública (entendida pela autora como a soma de todas as estratégias) se sustenta na necessidade de atores e instituições empenhados em obter, através desta, seu passaporte para a entrada na disputa eleitoral. Seria indispensável ser visto, aprovado, reconhecido como ator/instituição no espaço público; as ações destes seriam julgadas e contestadas efetiva e simbolicamente pelos cidadãos, partidos, movimentos sociais e demais grupos e entidades de classe da sociedade civil. A imagem pública possui como estatuto a busca por credibilidade dependente da ação política, da visibilidade pública e dos processos de recepção individuais e coletivos. Ela seria a combinação de dois modos de representação:

A primeira é a representação política, objetiva e tangível, pois vinculada à eleição ou ao lugar institucional conquistado, enquanto que a segunda é a representação simbólica, subjetiva e intangível, porquanto vinculada aos

modos de representar a representação (política) em lugares de visibilidade pública. (WEBER, 2011, p. 115).

Dessa forma, a formação da imagem pública se mostra como uma equação que pressupõe os cidadãos, temas de interesse público, sujeitos e instituições da política e a comunicação pública, que baliza essas relações. Fundamentado nesse debate, pode-se concluir que a capacidade do Estado em produzir comunicação, ao mesmo tempo em que promove a democracia pelo estreitamento de relações com os indivíduos, pelo incentivo à participação política, pela transparência e oferta de serviços, igualmente alarga sua capacidade de fazer propaganda, tornando praticamente equivalentes os processos comunicativos de persuasão, informação e participação.

Neste ponto, é interessante incluirmos na análise a visão de Duarte (2009), que acrescenta às estratégias anteriormente expostas o que ele denomina instrumentos de comunicação pública, os quais são classificados pelo autor a partir de sua ênfase em diálogo e em informação. Esse panorama também nos auxiliará a entender como a comunicação pública atua e de que forma ela penetra na esfera pública através do contato com os cidadãos, principais receptores das mensagens nesse processo. Duarte (2009) nos mostra que os instrumentos de informação têm seu foco dirigido para o subsídio, ou seja, a disponibilização e o fornecimento de dados, ajudando a maximizar o conhecimento sobre um determinado tema:

São exemplo típicos relatórios, banco de dados, publicações institucionais, iconografia, noticiário da imprensa, internet, banners, quadros murais, publicidade, pôsteres, folhetos, cartazes, guias, boletins eletrônicos, cartas, manuais, malas diretas, discursos, eventos simbólicos. (DUARTE, 2009, p. 65).

Já os instrumentos de diálogo se caracterizariam pelo estabelecimento de instâncias de interação e cooperação na busca de soluções. Para o autor, tais canais de diálogo estimulam o exercício da cidadania, tornando os sujeitos envolvidos coparticipantes das decisões. Aqui se pode citar as consultas públicas, orçamento participativo, grupos de trabalho, ouvidorias, conselhos, câmaras técnicas, conselhos setoriais e gestores, centrais e serviços de atendimento ao cidadão, etc. As duas categorias desempenham papel essencial na comunicação de Estado, tanto internamente quanto com o público/sociedade, fomentando o processo participativo.

Por outro lado, o sul-americano Noguera (2003) reforça o fato de que, atualmente, exige-se comunicação por parte dos governos não apenas como uma

questão de transparência – a publicidade dos atos governamentais –, mas também como uma característica fundamental de repúblicas democráticas que transformaram esta demanda em uma exigência de gestão. Segundo o autor, hoje reivindicamos a produção de comunicação pelo Estado com a mesma intensidade com que pleiteamos obras e políticas públicas por causa das mudanças estruturais sociais, e conseqüentemente políticas e econômicas, as quais elevaram ao mesmo patamar ambos os requerimentos. Noguera (2003), então, propõe uma classificação dos diferentes tipos de comunicação que um governo deve adotar levando em consideração situações que geram a necessidade de comunicar e os objetivos com que se encaram estas. Para ele, pode-se falar em comunicação reativa, proativa, contável, de campanha eleitoral e a que decorre da urgência de escutar. A ressalva feita está na opinião pública, que de acordo com o autor não deve ser considerada um ente imóvel e passivo, e sim capaz de participar e influenciar o desenvolvimento destes enfoques de comunicação. A primeira categoria pode ser descrita basicamente como aquela que se dá quando um governo se vê obrigado a comunicar, como em situações imprevistas – crises, catástrofes ambientais, acidentes de grandes proporções – ou mesmo em ações de rotina. Desta forma, os governos devem ter em conta que existem ocasiões e áreas em que se verá forçado a comunicar; isso requererá organização. Conforme Noguera (2003, p. 93), “[. . .] un gobierno siempre se va a ver obligado a realizar un cierto trabajo de comunicación, y si no lo hace estará incurriendo en una mala comunicación.”. Ao contrário, a comunicação proativa seria aquela utilizada no momento de implantar políticas públicas ou buscar a solução para um problema:

[. . .] en un proceso de comunicación proactiva, las políticas públicas implementadas desde un enfoque simplemente tecnocrático, porque son las ‘correctas’, sin buscar el apoyo en la opinión pública, tienen por lo general una baja probabilidad de éxito. Su fracaso político no solo es previsible, sino que viene ya con la excusa incorporada ‘hicimos lo que había que hacer, pero no nos entendieron’. En realidad, ‘lo correcto’ es asumir que el preocuparse por el entendimiento de la gente también es parte de la gestión del gobierno. (NOGUERA, 2003, p. 94).

Assim sendo, o autor deixa claro que neste tipo a comunicação é uma iniciativa que se usa estrategicamente para antecipar a agenda do governo, e que não se deve cometer o erro da onipotência e excluir ou menosprezar a opinião da sociedade acerca de assuntos de interesse público. Ou seja, aqui também se deve pretender a participação política dos cidadãos. Já a comunicação denominada contável pode ser considerada uma forma de accountability, tendo em vista que abrange a contabilização e

a publicização das realizações do governo. É claro que a transparência, como lembra Noguera, pode ser igualmente utilizada como estratégia de promoção para “vender” uma imagem positiva ao invés de somente objetivar a informação e a transmissão de dados com neutralidade. A quarta categoria, como o próprio nome já diz, se trata da comunicação de governo voltada para a campanha eleitoral e dispensa demais explicações. Por fim, “[. . .] es indispensable para todo gobierno escuchar, encuestar, estar em contacto con la gente, estar siempre pendiente de lo que está sucediendo, estar siempre abierto.” (NOGUERA, 2003, p. 95), visto que a necessidade de escutar os indivíduos se configura, sem dúvida, como a comunicação mais importante de todas e a que paradoxalmente se presta menos atenção quando se esquece que a comunicação é sempre de duas vias. É através da escuta que se evoluirá, posteriormente, para a formulação de políticas e consultas públicas, vieses mais concretos de participação política e exercício da cidadania.

Acredita-se que as instituições públicas, principalmente as estatais, devem fazer esforços para se adaptar às possibilidades dos cidadãos quando lidam com o interesse público. Estas deveriam criar mecanismos adequados a cada situação para a transmissão da mensagem, sendo imprescindível o conhecimento detalhado do seu público para tal. A manutenção de um relacionamento entre instituição e cidadão também seria indispensável: este daria a dimensão das necessidades e expectativas dos indivíduos no processo comunicativo e, no que tange ao fator participativo, quanto mais os gestores públicos ouvem as demandas da sociedade, maior o conhecimento da realidade enfrentada e, conseqüentemente, mais qualificadas se tornam as decisões políticas. Pensa-se que seria de responsabilidade das organizações e seus agentes auxiliar o cidadão a tomar conhecimento da existência de informações, proporcionar o acesso a estas e possibilitar o diálogo e a participação. Como frisa Duarte (2009), as instituições que articulam, no seu sistema de comunicação, pontos de contato e formas de interação e informação com o seu público são muito mais eficientes em cumprir suas atribuições no âmbito da comunicação pública. Portanto, deve ser de interesse das entidades públicas – e não somente dos indivíduos – encurtar os espaços que as separam, no sentido da comunicação, da sociedade civil para promover cada vez mais a cidadania, participação política cívica, democracia e eficiência do Estado.

4 GOVERNO ELETRÔNICO

O governo eletrônico, ou *e-gov*, é bem mais que um governo informatizado. Acredita-se que ele se trate de um governo aberto e ágil para melhor atender à sociedade, devendo usar as tecnologias da informação e da telecomunicação para ampliar a cidadania, aumentar a transparência da gestão e a participação dos cidadãos na fiscalização do poder público e democratizar o acesso aos meios eletrônicos. Em todo o mundo, administrações em nível federal, e mesmo local, estão buscando reformar-se na medida em que enfrentam pressões como a elevação de custos, o aumento da expectativa pública e a redução da legitimidade e da credibilidade das instituições democráticas. Tais demandas também coincidem com a disponibilidade de uma variedade de ferramentas que podem ser utilizadas para o atendimento dos cidadãos. Dessa forma, a difusão de novas tecnologias no cotidiano dos indivíduos acaba forçando e obrigando os governos a fazer uso destas em todos os aspectos possíveis da administração pública.

Vê-se, no avanço destas técnicas, mais uma oportunidade de transformar a relação entre Estado e cidadão, com empenho – em alguns casos mais, em outros menos – para desenvolver novas estratégias, planos e iniciativas a fim de explorar esse potencial. Obviamente, existem entraves e barreiras a este paradigma que nem sempre podem ser transpostas para superar as fronteiras da participação; entretanto, é inegável que o surgimento dos *e-gov* representa uma transformação fundamental nas estruturas administrativas públicas para lidar com os desafios propostos por uma sociedade globalizada e cada vez mais capacitada. Assim, as razões para que os governos procurem a prestação de serviços através da implantação de um portal de internet no qual os cidadãos se guiem mediante diversos procedimentos, por exemplo, são evidentes. Não se trata apenas de uma questão de adoção de novas tecnologias, mas também de uma alteração em direção à outra realidade social em que se obtêm vantagens substanciais de ordem econômica e prática.

Este tema, assim como os outros primeiramente abordados, se torna um ponto-chave para analisar o objeto escolhido no decorrer da pesquisa, tendo em vista que o exemplo a ser averiguado neste estudo agrega dinamicamente os três assuntos discutidos na base teórica.

4.1 DEFINIÇÃO DO TERMO

Embora os conceitos formulados por inúmeras fontes sobre o e-governo possam variar, frequentemente se percebe a existência de um tema comum. A noção envolve o uso de tecnologia da informação, especialmente a Internet, para melhorar a prestação de serviços do governo para os cidadãos, empresas e outras agências. Desse modo, a ferramenta permite aos indivíduos interagir, opinar, receber atendimento e apresentar demandas às administrações, transformando os processos de produção em que os serviços públicos são gerados e entregues e alterando as relações dos órgãos governamentais com a sociedade e demais entidades. Vejamos, primeiramente, como algumas importantes organizações e centros de referência de pesquisa compreendem esse fenômeno.

As Nações Unidas (ONU) afirmam, em linhas gerais, que o e-governo é definido pela utilização da Internet para a entrega de informações governamentais e serviços aos cidadãos⁵. Pouco explorando a perspectiva dialógica do processo, considera-se que a organização – que possui um programa (UNPAN, [s. d.]) dedicado a assessorar os países a criar pontes de contato com o mundo digital dentro de suas administrações para atingir objetivos de governo – denota uma preocupação mais imperiosa com o impacto estratégico no viés econômico que tal paradigma possa acarretar. Por outro lado, o Banco Mundial esboça uma abordagem mais específica e atenta também ao intercâmbio e a associação presente entre os atores envolvidos:

O e-governo refere-se ao uso por agências governamentais de tecnologias de informação que têm a capacidade de transformar as relações com os cidadãos, empresas e outras entidades de governo. Essas tecnologias podem ter diferentes finalidades: melhor prestação de serviços do governo aos cidadãos, melhores interações com empresas e indústrias, empoderamento dos cidadãos através do acesso à informação ou a eficiência da gestão governamental. Os benefícios resultantes podem ser menos corrupção, maior transparência, maior comodidade, o crescimento da receita e/ou redução de custos.⁶ (THE WORLD..., [s. d.]

⁵ Disponível em: http://www.aoema.org/E-government/Definitions_and_Objectives.htm

⁶ Tradução do original em inglês: “E-government refers to the use by government agencies of information technologies that have the ability to transform relations with citizens, businesses, and other arms of government. These technologies can serve a variety of different ends: better delivery of government services to citizens, improved interactions with business and industry, citizen empowerment through access to information, or more efficient government management. The resulting benefits can be less corruption, increased transparency, greater convenience, revenue growth, and/or cost reductions.”

Podemos observar a inclusão destes outros elementos inerentes ao funcionamento e à aplicabilidade da ferramenta. Contudo, verifica-se que a questão da participação ainda não figura entre os princípios fundamentais expostos a partir desta ótica. O Center for Technology in Government (CTG) da University at Albany em Nova York, responsável por financiar projetos de pesquisa que desenvolvam ou incrementem ferramentas para a implantação de governos eletrônicos (AT-A-GLANCE, [s. d.]), entende que – além de ser a tecnologia da informação para as operações governamentais, o engajamento dos cidadãos e a prestação de serviços pilares para a delimitação – na medida em que o *e-gov* “[. . .] oferece a oportunidade de inovar, também apresenta desafios substanciais em termos de política, gestão e tecnologia.”⁷ (OVERVIEW, [s. d.]). Aqui identificamos uma das poucas interpretações que aponta de antemão limites e obstáculos para o sucesso no estabelecimento e utilização das tecnologias na administração pública, reiterando o fato de que iniciativas de governo eletrônico eficazes requerem uma visão realista e abrangente destes desafios, bem como uma visão convincente dos benefícios.

É interessante explorarmos também a percepção de Ferguson (2002) sobre o tema. Ao relatar a preocupação acentuada em definir e pesquisar a prestação de serviços eletrônicos que perpassa a maior parte dos trabalhos científicos nessa área, o autor introduz a questão da governança como componente indispensável ao conceito de e-governo. De acordo com Ferguson (2002, p. 104), “[. . .] por governança eletrônica entende-se a união dos cidadãos e representantes legais para participarem junto ao governo das comunidades por meios eletrônicos”. Nesse sentido, governança eletrônica incorpora a democracia eletrônica. Diferentemente, a prestação eletrônica de serviços atuaria dentro um espectro bastante reduzido, restringindo-se à garantia e ao atendimento do governo por meios eletrônicos. Assim, conforme o autor

Qualquer definição de governo eletrônico e a análise de seus progressos precisa incorporar ambos os elementos, já que a combinação dos serviços e prioridades do governo está intimamente ligada ao processo de governança propriamente dita. Os dois fatores dependem da construção de relações entre pessoas e organizações, enriquecidas pela aplicação das tecnologias de informação e comunicação (TIC). De forma semelhante, a infraestrutura da TIC aplicada para os serviços eletrônicos também é a base para o desenvolvimento da governança eletrônica. (FERGUSON, 2002, p. 105).

⁷ Tradução do original em inglês: “[. . .] while *e-government* offers the opportunity to innovate, it also presents substantial policy, management, and technology challenges.”

Desse modo, pode-se afirmar que o aspecto da governança dá conta da dimensão política e participativa da sociedade civil na formulação de políticas públicas, incrementando o exercício da cidadania e completando, com a prestação de serviços, a ideia de e-governo.

Segundo Vega (2003), o governo eletrônico implicaria a realização de uma série de atividades que cumpre atualmente o Estado, valendo-se, para isso, de recursos tecnológicos e, especificamente, dos que oferece a internet. Hoje, se encontraria aberta a possibilidade para os governos, que julgassem conveniente, de permitir o acesso e a informação pública aos cidadãos, bem como lhes facilitar uma porção de trâmites de gestão e serviços a partir de um portal. Entretanto, a ferramenta iria muito além do simples voto online, caracterizando-se pela forma que a sociedade e o Estado interagem sobre uma mesma plataforma. No conceito da autora, estão incluídas:

[. . .] todas aquellas actividades basadas en las nuevas tecnologías informáticas, en particular internet, que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer a las acciones del gobierno de un marco mucho más transparente que el actual, tanto en las aplicaciones internas como las externas de las tecnologías de la información y comunicaciones en el sector público. Lo anterior implica dos vías de comunicación básicas, por un lado los gobiernos obtienen mucha información sobre la población y por otro general a información para um nivel básico en el proceso de toma de decisiones. (VEGA, 2003, p. 159).

O e-governo, então, implica que se proporcione à comunidade acesso à informação governamental por múltiplos canais para resolver diferentes problemas e processos em um curto espaço de tempo ou para proporcionar a informação que os indivíduos demandam das administrações e gestores públicos. Como ressalta Vega (2003), ele consiste em interconectar – horizontal, e não verticalmente – todos os serviços do governo para melhorar substancialmente a qualidade do atendimento, com benefícios para a cidadania e as empresas.

Em suma, compreende-se que o fenômeno é a capacidade de disponibilizar serviços aos cidadãos, juntamente com a dinamização dos processos governamentais, de forma integrada, por meio das TICs, objetivando a integração, transparência, governança e a democracia. Cabe ressaltar que somente a combinação e o conjunto das definições expostas pode proporcionar um entendimento abrangente – e ao mesmo tempo detalhado – do que se compreende ser o e-governo, de que forma ele funciona e quais os atores partícipes e as relações estabelecidas mediante a sua implantação.

4.2 DESENVOLVIMENTO E EXPERIÊNCIAS DE E-GOVERNO

Não há dúvidas de que o governo eletrônico vem assumindo um papel importante e transformando as estruturas da administração e gestão pública; contudo, para que essa reorganização pudesse ocorrer, alguns fatores antecedentes foram decisivos. Ferguson (2002) identifica três principais elementos que explicariam o surgimento desse fenômeno: o crescimento da expectativa dos clientes, a globalização e o progresso tecnológico e a reforma/reinvenção do governo. O primeiro diz respeito aos consumidores de serviços do governo que, assim como no setor privado, esperariam cada vez mais um atendimento fácil, de rápido acesso e que respondesse de forma imediata. Conforme o autor:

[. . .] existiria uma progressiva demanda por parte dos cidadãos de se envolver no processo de promoção de serviços que melhor atenderiam suas necessidades e uma exigência que as administrações se relacionem mais abertamente com a sociedade. (FERGUSON, 2002, p. 106).

Explicitamente, o segundo se refere ao avanço das novas tecnologias em escala global, o que conferiria aos consumidores um leque maior de alternativas quando os serviços são acessados pela internet. Pelo mesmo motivo, a globalização também possuiria implicações para a governança e a participação democrática. Acerca do último argumento, o autor afirma que em meados da década de 1990 teria surgido uma agenda para a reengenharia do setor público, a qual possuía componentes como: maior eficiência e crescimento das atividades, descentralização pela transferência da tomada de decisões para perto do cidadão, maior prestação de contas, melhor administração de recursos humanos e financeiros, e a utilização da experiência e capacidade do setor privado para desenvolver relações dentro dos governos, entre eles e com os indivíduos. Agregados, tais princípios contribuíram para a realização do que posteriormente ficou conhecido como reforma governamental. Em suma, Ferguson pondera sobre os requisitos impulsionadores do governo eletrônico e que teriam propiciado seu advento, baseado na reflexão e observação de acontecimentos e processos históricos, sociais, políticos e econômicos. Acredita-se que a reestruturação do Estado e da administração pública seja a condição de maior relevância dentre as citadas, por isso recorreremos à outra perspectiva para tratar o tema.

O panorama descrito por Chahin e outros (2004) nos revela, no início dos anos 90, a crise do Estado, associada ao papel por ele exercido e ao processo de globalização. O abalo seria decorrente da falência dos modelos implantados nos anos 50, época na qual se consolidou a ideia do Estado de Bem-Estar Social ou desenvolvimentista. Frente à mundialização dos mercados, o desafio de baratear preços, tornar-se mais eficiente e disponibilizar serviços de melhor qualidade à sociedade entrou em choque com a burocratização da administração pública vigente, desencadeando o colapso. Diferentes agendas ideológicas de reforma foram propostas na tentativa de resolver o problema. Assim,

[. . .] a partir de 1995, as grandes linhas da reforma do Estado propostas para o Brasil foram a delimitação de sua área de atuação, a desregulamentação, a reforma administrativa e a reforma política. Nesse contexto, a reforma administrativa pretendeu uma administração pública gerencial e teve como características básicas a preocupação com a eficiência e a efetividade da máquina administrativa, com a descentralização e a implantação de controle gerenciais, a melhoria da capacidade da burocracia e a democratização da gestão, orientada ao cidadão, com mecanismos de transparência e controle social. (CHAHIN, et al., 2004, p. 11).

Como assinalam os autores, no governo federal brasileiro as iniciativas de reforma administrativa tiveram grande influência na adoção dos primeiros movimentos do governo eletrônico em 1999. Por essa razão, considera-se sobremaneira a reinvenção estrutural estatal para a instituição do e-governo.

Segundo Chahin e outros (2004), existem várias fases no desenvolvimento do governo eletrônico. A tipologia mais usada foi apresentada pelo *Gartner Group*⁸ em 2000 e pela Unidade de Missão, Inovação e Conhecimento (Umic) de Portugal, que elaborou o Plano de Ação para o Governo Eletrônico daquele país. Este modelo é composto de quatro fases: presença na internet/informação, interação, transação/interação bidirecional e transformação para medir o grau de desenvolvimento de governos eletrônicos. A primeira etapa diria respeito aos sites que proporcionam informações básicas ao público em uma linha bastante primária; a segunda, refere-se à disponibilização online de informações e formulários, em que é possível os interessados contatarem a entidade por meio do correio eletrônico. Logo após, encontram-se os sites com aplicações informatizadas que os usuários operam sem assistência, completando uma transação online – a partir desse ponto, a internet promove e permite serviços alargados e os partilha entre as entidades; a última fase remete à redefinição da

⁸ Disponível em: <https://www.gartner.com/doc/306621/key-issues-egovernment-strategy-management>

prestação de serviços públicos e às operações do Estado, onde os serviços disponibilizados são cada vez mais integrados e se sobrepõem à lógica de fronteiras entre entidades públicas, tornando-se a identidade do organismo que presta determinado serviço irrelevante para o usuário.

Neste panorama, alguns países destacam-se pelas iniciativas realizadas, servindo alguns de exemplo e modelo não só para o Brasil como para qualquer país. O Government On-Line (GOL)⁹ canadense ficou conhecido por muitos como o governo mais conectado aos seus cidadãos, já que os habitantes possuem acesso a todas as informações e serviços governamentais no tempo e no lugar de sua escolha. Uma das características mais marcantes do GOL é a ênfase em ouvir os canadenses para conhecer melhor suas necessidades através de pesquisas e monitoramento do *feedback* obtido na plataforma. Nos EUA, assim como no Canadá e em outros países que dispõem de e-governos avançados, o portal principal¹⁰ oferece ao internauta a escolha de subportais mais orientados às suas demandas – no caso, cidadãos, empresas e governos. Com o intuito de incentivar a utilização dos seus serviços, o foco do governo eletrônico norte-americano se concentra cada vez mais na sociedade e suas solicitações. Por sua vez, os *web sites* da Noruega¹¹ e do Reino Unido¹² possuem modelos semelhantes. Ambos pretendem fornecer um ponto de acesso para todo o setor público, com as publicações oficiais disponíveis e os serviços do governo integrados.

No Brasil, a política de governo eletrônico segue um conjunto de diretrizes baseado em três ideias fundamentais: participação cidadã, melhoria do gerenciamento interno do Estado e integração com parceiros e fornecedores (HISTÓRICO..., [s. d.]). De acordo com Chahin e outros (2004), o ponto de partida para a sua elaboração foi um processo amplo e visionário iniciado em 1999, no qual foram consultados peritos, órgãos dos governos, universidades, empresas públicas e privadas e sociedade civil. O trabalho foi administrado por Tadao Takahashi, então coordenador do projeto Sociedade da Informação (SocInfo) do Ministério da Ciência e da Tecnologia.

Por orientação do governo, o trabalho do grupo de pesquisa encarregado concentrou esforços em três linhas de ação: universalização de serviços, governo ao alcance de todos e infraestrutura avançada. O plano de metas com a Proposta de Política de Governo Eletrônico de setembro de 2000 era estabelecer um novo paradigma cultural de inclusão digital focado no

⁹ Disponível em: <http://www.canada.ca/en/index.html>

¹⁰ Disponível em: www.firstgov.gov

¹¹ Disponível em: <http://www.norge.no/en/>

¹² Disponível em: <https://www.gov.uk/>

cidadão, com a redução de custos e a melhoria na gestão e qualidade dos serviços públicos, a transparência e a simplificação de processos. (CHAHIN, et al., 2004, p. 35).

Dessa forma, as prioridades do e-governo federal se constituiriam em torno da resolução de duas grandes problemáticas: a entrega de novos serviços de interesse do cidadão a partir do conhecimento das necessidades da população e a articulação da plataforma da União com os dos estados e municípios. Para os autores, consolidar a inserção do programa de governo eletrônico na agenda prioritária seria um primeiro passo a ser atingido, seguido do seu fortalecimento e penetração na estrutura ministerial e da garantia de recursos orçamentários, culminando com o aprofundamento da integração entre projetos de *e-gov* em todas as instâncias e níveis de poder.

4.3 IMPACTOS DO GOVERNO ELETRÔNICO

As tecnologias de informação e comunicação têm revolucionado múltiplas esferas da vida dos indivíduos de distintos modos. Várias das consequências mais visíveis se dão, no entanto, no âmbito governamental, no qual a aplicação dessas ferramentas vem significando a modernização da gestão pública, a melhora na entrega de bens e serviços públicos aos cidadãos, o incremento na governabilidade, mas também a oportunidade para redefinir os conceitos e formas tradicionais de participação cidadã e democracia.

Pensa-se que o e-governo pode gerar espaços e mecanismos para que os diferentes atores sociais, em igualdade de condições e de maneira aberta e transparente, debatam sobre os temas essenciais que impactam em seus próprios contextos e façam parte ativa das decisões políticas. Ademais, julga-se que a promoção do acesso à informação, a transparência, a prestação de contas e o combate à corrupção nas instituições públicas mediante a aplicação de iniciativas de governo eletrônico também abra oportunidades para o exercício político e cidadão ativo, propositivo e participativo, reforçando a democracia.

Desde esse cenário, Vega (2003) discute uma alteração no comportamento cívico dos indivíduos que acompanharia as transformações derivadas da implantação de governos eletrônicos:

Este cambio (la introducción del e-gobierno) modifica el rol del ciudadano, en donde se deberá reubicar en función del 'ciudadano activo', integrado en red, perteneciendo y siendo actor de una red de información global, en la cual él va a buscar y seleccionar lo que le interessa. (VEGA, 2003, p. 176).

A autora aponta, desse modo, o caráter proativo e autônomo dos cidadãos no que tange ao processo participativo, enfatizando – além da acessibilidade propiciada pela tecnologia – o papel central da mudança na conduta dos indivíduos através da integração com os serviços, informações e consultas públicas em rede.

Acerca das possibilidades oferecidas por meio da adoção dos e-governos, Frey (2002, p. 147) sustenta que:

[. . .] as TICs oferecem uma oportunidade única de se vincularem as estratégias para serviços online às reformas administrativas, urgentemente necessárias para preparar as administrações públicas para lidar com os desafios de um ambiente cada vez mais complexo, incerto e mutante. Um desses desafios relaciona-se com a crise de legitimidade que afetou a democracia e o governo em tempos recentes e com a busca de novas formas de cooperação entre os governos, o setor privado e a sociedade civil ou o chamado terceiro setor.

Além disso, para o autor as tecnologias poderiam ser catalisadoras não apenas da mudança de enfoque dos serviços públicos, em direção a um modelo mais dirigido ao povo, com maior qualidade, mais efetivo e personalizado, mas permitiriam também a alternativa de fomentar novos modos de criação de redes sociais e políticas e novas formas de participação. É importante lembrar que o potencial democrático específico da Internet, e conseqüentemente dos governos eletrônicos, baseia-se em sua estrutura não hierárquica que em princípio favorece a interatividade. Entretanto, não há dúvidas de que a sua utilização emancipatória não ocorrerá automaticamente; não será nem a internet nem os governos eletrônicos que potencializarão a participação política, visto que essa dependerá, sobretudo, de esforços e vontade política que alimentem a cidadania ativa e envolvida. Acredita-se que os efeitos e sucesso das TICs sobre o processo político e o fortalecimento ou não da sociedade civil estão diretamente atrelados à figura que os agentes públicos desempenharão na regulagem e na influência do emergente ciberespaço político.

Por outro lado, Vaz (2005) entende que as possibilidades de promoção da cidadania e da participação por meio da Internet podem ser compreendidas como aquelas que permitem a facilitação do acesso e o exercício de direitos. Nesse contexto, o autor estabelece uma tipologia de direitos que podem receber impactos do uso de portais

ou websites governamentais, sendo eles: o direito à informação de interesse particular, aos serviços públicos, ao próprio tempo, a ser ouvido pelo governo, ao controle social do governo e à participação na gestão pública. Os três primeiros estariam relacionados à prestação de serviços públicos e ao acesso a direitos individuais, enquanto os últimos vinculam-se ao exercício de direitos coletivos indispensáveis à governança eletrônica e à democracia. Considera-se que o segundo conjunto citado apresenta maior relevância para a discussão a qual este trabalho se propõe, por isso somente este será explorado mais detalhadamente.

O que o autor classifica como direito a ser ouvido pelo governo pressupõe um tipo de relação entre governo, cidadãos e entidades organizadas da sociedade que não é unidirecional. Esse relacionamento baseia-se na ideia de que os indivíduos contam com o benefício de se comunicar com o governo, garantindo-se a estes canais formais de comunicação e interação. Para isso, é possível empregar recursos de interatividade como ouvidorias pela Internet, centrais de atendimento eletrônico ou telefônico, fóruns eletrônicos, pesquisas de opinião e avaliação de serviços públicos via internet. Reputa-se, todavia, que a existência de canais permanentes de contato voltados a assegurar ao cidadão o direito a ser ouvido é um recurso que não garante necessariamente que estes intervenham sobre as ações dos governos, porém cria condições preliminares e um ambiente propício para que a participação cidadã seja efetivada. Em sequência, o controle social do governo está diretamente associado ao estímulo à transparência, ao permitir o acompanhamento da formulação de políticas e das iniciativas governamentais pelos cidadãos. Vaz (2005, p. 4) explica que este direito:

Cria condições para o estabelecimento de relações de confiança entre governados e governantes e legitima as ações destes últimos. Por outro lado, requer a existência de mecanismos de prestação de contas dos atos governamentais. [. . .] Portanto, incorpora iniciativas de acesso de cidadãos a informações sobre as ações do governo, fundadas na noção de direito à informação pública permitindo-lhes acompanhar, avaliar e controlar o desempenho governamental, como por exemplo: a publicação de demonstrativos financeiros, relatórios de atividades de órgãos públicos, planos de governo, andamento de obras e divulgação de licitações.

Finalmente, ao contrário do direito ao controle social do governo, de caráter basicamente coletivo, a participação cidadã materializa-se pela ação individual dos cidadãos enquanto atores sociais dotados de projetos próprios. Incluem-se aqui as possibilidades de participar de processos de discussão coletivos por meio de recursos de interatividade presentes nos portais, as possibilidades de opinar sobre projetos do

governo e até mesmo as experiências de votação por meio da Internet. Pensa-se que as iniciativas de comunicação interativa entre governos e cidadãos que permitam a estes intervir, de alguma forma, na gestão dos serviços e das políticas públicas, em tese podem fortalecer o direito à participação política no âmbito do governo. Nesta categoria, o autor identifica as ações de divulgação e estímulo à atuação em processos participativos promovidos pelo governo, como os de orçamento participativo, consultas e audiências públicas.

Entende-se que o governo eletrônico ideal permitiria que o cidadão em geral tivesse acesso a todos os procedimentos de seu interesse ou da coletividade e que dependam da ação governamental, a qualquer tempo e em qualquer lugar. Assim, ocorreria a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado e a sociedade se tornaria mais ciente de seus direitos e deveres. Supõe-se que os avanços mais significativos e perceptíveis seriam a simplificação dos procedimentos pela diminuição da burocracia, o aperfeiçoamento dos modelos de gestão pública, a transparência e a otimização das ações governamentais através da prestação eletrônica de informações e serviços e o desenvolvimento da cidadania e da democracia a partir do processo participativo.

5 ESTUDO SOBRE O GABINETE DIGITAL

Desenvolvido com o intuito de incentivar a cultura de participação e mobilização cidadã através da web, o portal Gabinete Digital do estado do Rio Grande do Sul foi lançado no começo da gestão do governador Tarso Genro em maio de 2011. Conjugando mecanismos e ferramentas digitais com novas ideias e metodologias para o acolhimento das demandas sociais, o site visa submeter a administração pública ao crivo da sociedade civil ao mesmo tempo em que pretende criar um espaço e ambiente virtual para a contribuição dos indivíduos na formulação de políticas públicas.

5.1 METODOLOGIA

Ao conhecer, caracterizar, analisar e elaborar sínteses sobre um objeto de pesquisa, o investigador dispõe de diversos instrumentos metodológicos. Sendo assim, o direcionamento do tipo de pesquisa que será empreendido dependerá de fatores como a natureza do objeto, o problema de pesquisa e a corrente de pensamento que guia o pesquisador.

A pesquisa documental é um procedimento metodológico decisivo em ciências humanas e sociais porque a maior parte das fontes escritas – ou não – é quase sempre a base do trabalho de investigação. Dependendo do objeto de estudo e dos objetivos da pesquisa, pode se caracterizar como principal caminho de concretização da investigação ou se constituir como instrumento metodológico complementar. Segundo May (2004, p. 17), esta:

[. . .] apresenta-se como um método de escolha e de verificação de dados e visa o acesso às fontes pertinentes, fazendo parte integrante da investigação. Portanto, deve muito à História e, sobretudo aos seus métodos críticos de investigação sobre fontes escritas, já que a investigação histórica, ao pretender estabelecer sínteses sistemáticas dos acontecimentos, serviu, sobretudo, no sentido da reconstrução crítica de dados que permitam inferências e conclusões.

Tal método propõe-se a produzir novos conhecimentos, criar novas formas de compreender os fenômenos e dar a conhecer como estes têm sido desenvolvidos, razão pela qual foi escolhida e será empregada na presente investigação.

Alguns autores divulgam que pesquisa documental e pesquisa bibliográfica são sinônimas. Ambas têm o documento como objeto de investigação, no entanto o

conceito de documento ultrapassa a ideia de textos escritos e/ou impressos. De acordo com Figueiredo (2007), o documento como fonte de pesquisa pode ser escrito e não escrito, tais como filmes, vídeos, slides, fotografias ou pôsteres. O documento primordial de análise e pesquisa deste trabalho será o site do Gabinete Digital do governo do estado do Rio Grande do Sul.

Esses documentos são utilizados como fontes de informações, indicações e esclarecimentos que trazem seu conteúdo para elucidar determinadas questões e servir de prova para outras, conforme o interesse do pesquisador. As duas técnicas estão muito próximas, porém o elemento diferenciador está na natureza das fontes: “[. . .] a bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, enquanto a documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento científico” (FIGUEIREDO, 2007, p. 45).

De modo geral, o seu uso se justifica na possibilidade de ampliação do entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural, permitindo acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social. A análise documental “[. . .] favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros.” (MAY, 2004, p.39).

Para Moreira (2005), a pesquisa documental é, na maioria das vezes, qualitativa, visto que verifica o teor e o conteúdo dos materiais selecionados. Todavia, também é possível reconhecê-la na sua forma quantitativa, dependendo dos objetivos da pesquisa. As fontes de que se utiliza são geralmente secundárias, ou seja, “[. . .] são conhecimento, dados ou informação já reunidos e organizados” (MOREIRA, 2005, p. 272), como jornais, revistas, almanaques, etc. Diferentemente, as fontes primárias seriam aquelas ainda não trabalhadas, como escritos pessoais e documentos oficiais.

Por outro lado, o estudo de caso como método de pesquisa social empírica “[. . .] é uma forma de se investigar um fenômeno atual dentro de seu contexto de vida-real, onde as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e na situação em que múltiplas fontes de evidência são usadas.” (CAMPOMAR, 1991, p. 96). Contudo, existe muito preconceito quanto ao uso de casos em pesquisa, primeiro por aqueles que desconhecem o método e o consideram pouco estruturado, fácil e, por isso, pouco acadêmico. Em segundo lugar, por aqueles que acreditam ser verdadeiro somente aquilo que é quantificado.

Na interpretação de Campomar (1991), esse tipo de procedimento envolve a análise intensiva de um número relativamente pequeno de situações ou de apenas uma. É dada ênfase à completa descrição e ao entendimento do relacionamento dos fatores de cada situação, não importando os números envolvidos. Essencialmente, ele “[. . .] permite a redescoberta de relações que não seriam encontradas de outra forma, sendo as análises e inferências em estudos de caso feitas por analogia de situações, respondendo principalmente às questões Por que? e Como?” (CAMPOMAR, 1991, p.97).

Em se tratando de classificá-lo conforme os objetivos da investigação,

o estudo de caso pode ser categorizado de intrínseco ou particular, quando procura compreender melhor um caso particular em si, em seus aspectos intrínsecos; instrumental, ao contrário, quando se examina um caso para se compreender melhor outra questão, algo mais amplo, orientar estudos ou ser instrumento para pesquisas posteriores, e coletivo, quando estende o estudo a outros casos instrumentais conexos com o objetivo de ampliar a compreensão ou a teorização sobre um conjunto ainda maior de casos. (VENTURA, 2007, p. 384).

A partir desta consideração, pode-se também afirmar que os estudos de caso possuem várias aplicações. Assim, seria adequado para pesquisadores individuais - pois dá a oportunidade para que um aspecto de um problema seja estudado em profundidade dentro de um período de tempo limitado – e para a investigação de fenômenos quando há uma grande variedade de fatores e não existem leis para determinar quais são importantes.

Segundo Yin (2005), três estratégias gerais norteiam a análise das evidências coletadas no estudo de caso. A primeira corresponde às proposições teóricas relativas ao projeto original, uma vez que este deve ter baseado os objetivos, as questões da pesquisa, as revisões feitas na literatura sobre o assunto e as novas proposições ou hipóteses que possam surgir. A segunda diz respeito às explicações concorrentes. Essa estratégia analítica geral seria especialmente útil ao se fazer avaliações do estudo de caso. A última estratégia trata da descrição, isto é, do desenvolvimento de uma estrutura descritiva a fim de organizar o estudo de caso sendo relevante quando se estiver enfrentando dificuldades em utilizar as proposições teóricas ou explicações concorrentes.

Neste trabalho, serão utilizadas, portanto, características que permitem enquadrá-lo tanto em um procedimento técnico de estudo de caso intrínseco ou particular, como de pesquisa documental e bibliográfica, já que, primeiramente, o objeto

de pesquisa será contextualizado historicamente e após serão utilizados dados referentes aos processos e ações por ele desempenhados para que se compreenda o seu funcionamento, abrangência e resultados efetivos obtidos. Em seguida, será feita uma análise descritiva detalhada do mesmo através de figuras e explicações que possibilitem a visualização e o entendimento da sua estrutura, a qual será abordada ao longo do capítulo. Por fim, com base no referencial teórico apresentado, serão estipuladas categorias referentes aos temas anteriormente discutidos para verificar se o portal atende às condições que constituem a existência e a formação da comunicação pública, bem como o grau de participação demonstrado dentro da escala citada e outros requisitos que o apontem como componente de uma democracia digital.

5.2 HISTÓRICO DO GABINETE DIGITAL

Criado em maio de 2011, o Gabinete Digital (GD) se trata de um canal de participação e diálogo entre o governo do estado do Rio Grande do Sul e a esfera civil, e está vinculado à Secretaria Geral de Governo (SGG) – estrutura administrativa que possui uma série de funções institucionais, entre elas a coordenação e o acompanhamento das políticas de tecnologia da informação e de telecomunicações.

O portal tem o objetivo de incorporar novas ferramentas de participação, oferecendo diferentes oportunidades ao cidadão de influenciar a gestão pública e exercer maior controle social sobre o Estado através de mecanismos relacionados às TICs¹³. Na prática, o GD realiza processos consultivos pela internet, incentiva dinâmicas colaborativas de construção de políticas públicas e o monitoramento das mesmas, explora novas linguagens para estreitar os laços entre o cidadão e o Estado, e promove a troca de experiências no campo da participação em rede com outras esferas e instâncias da administração pública, entre outras funções. Mediante a plataforma, o governo busca dar uma resposta ao que entende ser um dos maiores desafios dos regimes democráticos no século XXI e da sociedade em rede: a crise de legitimidade da representação política tradicional.

Para a concepção do projeto, houve o acompanhamento de uma ampla

¹³ Informações cedidas pela equipe do portal Gabinete Digital.

pesquisa que analisou exemplos de democracia digital no Brasil e no exterior, como na Alemanha e nos Estados Unidos, inspirando o surgimento de um conjunto de mecanismos para a participação e a construção colaborativa de políticas públicas. Com base na ideologia do software livre e do conhecimento compartilhado – postulados da cultura digital, todo o site foi desenvolvido e licenciado em código aberto, podendo as ferramentas ser replicadas livremente. Já o padrão HTML5 permite maior acessibilidade e torna a interface do Gabinete Digital adaptável a dispositivos móveis, como tablets e smartphones¹⁴.

Além de ter se tornado objeto de estudos acadêmicos nacionais e internacionais, algumas experiências colocadas em prática pelo GD já começam a ser reproduzidas por governos de outros estados e países. O portal também vem incentivando o estabelecimento de uma rede para o desenvolvimento de estudos e pesquisas em participação, cultura digital, propriedade intelectual e democracia. Quando do seu lançamento, o portal continha na sua estrutura apenas três integrantes, porém o aumento da demanda e da importância do trabalho na área levaram à ampliação gradual da equipe com a atual composição de oito membros: diretor executivo, diretor adjunto, articulador de políticas digitais, articuladora de redes e mobilização social, videomaker, designer e desenvolvedora/programadora.

Com reconhecimento e quatro prêmios nacionais e dois internacionais – Gobierno Abierto Puntogov Asaec, da Red de Gobierno Abierto da Argentina; Bank Beneficiary Feedback Awards, concedido pelo Instituto do Banco Mundial; CONIP de Excelência em Inovação, do Instituto de Estudos de Tecnologias para Inovação na Gestão Pública (ITIP); *E-gov* de excelência em governo eletrônico, da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação (ABEP); A Rede 2011, na categoria Inovação na Gestão Pública da revista ‘A Rede’; e TI & Governo 2011, na categoria e-democracia, concedido pela empresa Plano Editorial¹⁵ –, o GD vem se consolidando como referência no Brasil e no mundo para o estabelecimento de vias mais diretas de diálogo e para a construção conjunta de políticas públicas entre governo e sociedade.

Na edição de março de 2013 (PROCESSING..., 2013) a revista britânica ‘The Economist’ citou a iniciativa como uma das mais bem sucedidas ferramentas de democracia digital em andamento no mundo. No mesmo ano, o espanhol Partido X,

¹⁴ Informações cedidas pela equipe do portal Gabinete Digital.

¹⁵ Ibidem.

criado após o movimento 15M¹⁶, também apontou a plataforma como referência mundial de wikigoverno em seu programa político (DEMOCRACIA..., [s. d.]). O canal participativo do Rio Grande do Sul também foi apresentado em Lisboa, Madri, na Universidade de Harvard e no Banco Mundial, nos EUA. No Brasil, o governo federal exibiu um portal, em 2013, inspirado na experiência gaúcha, e cidades como São Paulo, Caruaru e Vitória, além do Instituto Federal Fluminense (IFF), vem buscando parâmetro no site para desenvolver suas próprias ferramentas de participação¹⁷.

Em seus quase quatro anos de existência, diversos dispositivos foram desenvolvidos para propiciar a participação. Originadas via experimentação, muitas iniciativas foram aperfeiçoadas ao longo do tempo até se consolidarem. Vejamos agora quais são elas.

O Governador Responde¹⁸ foi a primeira ferramenta a ser apresentada lançada pelo GD, ainda em 2011. Por meio do portal, os cidadãos cadastrados enviariam perguntas de variados temas que gostariam de ver respondidas pelo governador. Após o recebimento das questões, abrir-se-ia um período de trinta dias para votação e os questionamentos escolhidos seriam então contestados por Tarso Genro ou o secretário indicado por meio de um vídeo disponibilizado neste e em outros canais. Em 2014, a ferramenta foi adaptada para integrar a série de consultas e audiências que compoariam o programa Diálogos da Copa. Já o Governador Pergunta¹⁹ se constitui como um processo consultivo digital, no qual o governador faz um questionamento à população acerca das soluções e possíveis tratamentos a serem dados a algum tema de interesse público previamente estipulado. Através do GD, a sociedade responde com proposições que gostariam que fossem incorporadas à agenda governamental e, como no primeiro dispositivo citado, os usuários votam nas contribuições disponibilizadas via internet. Ao final de um mês, os autores das cinquenta propostas mais votadas são convidados para um encontro com o governador para discutir as ideias pessoalmente. As consultas envolvem, além do ambiente online de recepção e priorização das propostas - desenvolvido em conjunto com a Universidade de Princeton -, a parceria de diversas entidades da sociedade civil e órgãos públicos, bem como duas vans equipadas com

¹⁶ Também chamado “movimento dos indignados”, surgiu após manifestações e protestos de grupos da sociedade civil no dia 15 de maio de 2011 na Espanha. A intenção era promover uma democracia mais participativa e alheia do bipartidarismo e do domínio dos bancos e corporações no país. Movimentos similares reproduziram os mesmos ideais em outros países, como o Occupy Wall Street nos EUA.

¹⁷ Informações cedidas pela equipe do portal Gabinete Digital.

¹⁸ Governo responde. Disponível em: <http://gabinetedigital.rs.gov.br/govresponde/?pg=todos>

¹⁹ Governo pergunta. Disponível em: <http://gabinetedigital.rs.gov.br/govpergunta/>

tablets para coletar contribuições em todo o estado.

Por outro lado, com mais de dez edições realizadas, o Governo Escuta é responsável por promover o diálogo sobre assuntos polêmicos do momento, como o bullying nas escolas, o novo modelo de pedágios adotado pelo Rio Grande do Sul, a liberdade na sociedade digital, o projeto de lei que buscava vetar estrangeirismos em documentos públicos no âmbito do estado e a reforma política, entre outros. Quando das manifestações de junho de 2013 no país, o Governo Escuta foi um dos principais canais de interação entre o governo e os manifestantes. “O que dizem as ruas” foi o tema da conversa que reuniu o governador Tarso Genro e ativistas no Palácio Piratini (TARSO..., 2013). Pode-se dizer que este dispositivo inverte o fluxo de comunicação estabelecido no Governador Pergunta, já que a iniciativa de formular questões aleatórias ou a partir de um eixo temático sugerido parte dos cidadãos. Neste caso, a sociedade debate determinados assuntos na presença do governador em audiência pública transmitida online. Durante o evento, é possível que internautas se manifestem e interajam enviando perguntas, opiniões, dúvidas, etc., através de chats e redes sociais. Percebe-se que o Governo Escuta²⁰ e o Governador Pergunta, aparentemente diferentes entre si, acabam por realizar uma tarefa similar: apreender as opiniões e propostas dos cidadãos a partir de tematizações geralmente elaboradas pelo governo.

Em 2013, o Gabinete Digital introduziu o De Olho nas Obras²¹, um espaço de monitoramento colaborativo das principais obras do governo no estado. O sistema foi concebido para tornar públicas informações antes restritas aos técnicos e gestores que realizavam o monitoramento interno dos projetos estratégicos. Os cidadãos podem acompanhar a evolução dos projetos, dialogar com gestores acerca dos detalhes técnicos e contribuir para o acompanhamento enviando imagens e vídeos dos canteiros de obras espalhados por todas as regiões. Os usuários cadastrados também podem seguir as obras do seu interesse e receber as atualizações do governo na sua conta de e-mail ou rede social de preferência. O retorno da população é incorporado e discutido na sistemática interna de monitoramento, de onde saem as respostas para a comunidade. Periodicamente, o governo tenta dar retorno aos questionamentos e comentários recebidos. Dessa forma, o De Olho nas Obras pretende aliar participação e transparência e ser uma ponte para promover a aproximação entre indivíduos e gestão e administração pública. Para facilitar a participação, pontos de acesso público à internet são

²⁰ Governo escuta. Disponível em: <https://gabinetedigital.rs.gov.br/govescuta/>

²¹ De olho nas obras. Disponível em: <http://gabinetedigital.rs.gov.br/deolho/>

disponibilizados na capital gaúcha e em algumas cidades do interior e vans com computadores também percorrem pontos específicos da capital e da região metropolitana.

Finalmente, longe de formalidades institucionais, os Diálogos em Rede buscam reduzir os possíveis constrangimentos de uma visita ao Palácio Piratini e da presença de autoridades e aproximam grupos e pessoas para um debate aberto sobre temas em evidência da atualidade, com atores e setores sociais frequentemente vinculados à temática da cultura digital. Desde outubro de 2013, encontros mensais discutem assuntos como os marcos civis da internet, direitos autorais, a relação entre o feminismo e a tecnologia (ENCONTRO..., 2013), o papel da imprensa na ditadura, entre outros exemplos. Em 2014, as atividades tiveram como tema central a Copa do Mundo, e por isso foram nomeadas Diálogos da Copa. Os temas, em geral, são decididos de forma colaborativa nas redes sociais, assim como os participantes que farão as falas iniciais no debate. O local é sempre um bar ou espaço cultural da cidade, com os quais os participantes já estejam habituados, gerando um ambiente de identificação e informalidade mais propício à participação, contando com estrutura emprestada dos próprios movimentos parceiros. Sempre transmitidos ao vivo pela internet, os Diálogos objetivam somar o online ao presencial, ampliando o público e o alcance das conversas. Apesar de não apresentar a mesma abrangência, também vale citar aqui a iniciativa MEU RS/ *LOGIN* CIDADÃO. Elaborada em 2014, pretende ser o primeiro passo para implementar uma identidade digital do cidadão gaúcho, por meio da qual seria possível autenticar-se enquanto pessoa física para acessar os mais diversos serviços online disponíveis à cidadania. Desenvolvida pelo Gabinete Digital em conjunto com a Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (Procergs), a Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (Seplag) e a Secretaria da Fazenda (Sefaz), a plataforma permite o cruzamento de bancos de dados de domínio do Estado e propõe a criação de uma nova concepção de relacionamento entre o Estado e a sociedade por meio de um *Login* Cidadão.

5.3 OCORRÊNCIAS E RESULTADOS

Desde a sua inauguração e apresentação como instrumento de diálogo e participação a ser apropriado pelos cidadãos, o GD já desenvolveu e executou diversas ações através das suas principais ferramentas. A partir dos dados fornecidos pela equipe do portal, dos quais alguns se encontram disponíveis no próprio site, pode-se fazer um breve levantamento dos resultados e das edições mais significativas promovidas ao longo destes quatro anos de gestão do governador Tarso Genro.

A respeito do dispositivo Governador Pergunta, a iniciativa foi posta em prática anualmente por três vezes. Os temas preestabelecidos no processo contemplaram assuntos de interesse público diversos, como saúde pública, segurança no trânsito e reforma política. Em 2011, a primeira consulta trazia a questão “Como podemos melhorar o atendimento e o acesso à saúde pública?” como mote para que a sociedade se manifestasse, e as áreas mais receberam sugestões através de propostas foram: cuidado integral, com 31%; saúde na sua região, 27%; urgência e emergência, 18%; saúde da família, 15%; e acesso a medicamentos, com 9%. No ano seguinte, a segunda ação contava com o questionamento “Como governo e sociedade podem, juntos, promover a paz no trânsito?”; das propostas priorizadas, a que obteve maior pontuação entre os usuários aconselhava a implantação de trens de superfície dentro do espaço urbano, que utilizassem energias limpas e equipamento moderno para auxiliar a redução da poluição sonora. A consulta acerca da reforma política era composta de duas perguntas: na primeira, o usuário tinha a opção de escolher se gostaria que a reforma fosse feita pelo atual Congresso ou através de uma Câmara Constituinte exclusiva (“Como deve ser feita a reforma política no Brasil?”); em seguida, buscava-se identificar quais as prioridades de mudanças no sistema político brasileiro (“Na sua opinião, quais devem ser as prioridades da reforma política?”). A expressiva maioria demonstrou preferência pela condução da reforma por uma constituinte exclusiva, bem como o desejo por profundas alterações nas normas que regem a atuação de parlamentares, percebidas como “privilégios”, e os anseios por mais e melhores mecanismos de transparência e participação popular. Diferentemente das outras, esta consulta vigorou apenas por 16 dias, e obteve uma média de 11 mil votos diários naquele período.

Os votos computados em todas as ocorrências atingiram o total aproximado de 541 mil manifestações, e ao menos 160 mil pessoas foram mobilizadas durante os processos. Ao todo, mais de 6 mil propostas foram recebidas pelo governo com sugestões, opiniões, recomendações e ideias para discutir e propor soluções a demandas existentes. Abaixo, observam-se outras informações específicas.

Quadro 1- Dados das edições da ferramenta Governador Pergunta

Governador Pergunta	2011	2012	2013
Temática	Saúde pública	Segurança no trânsito	Reforma política
Pessoas envolvidas	60 mil	100 mil	-----
Número de votos	120 mil	240 mil	181,7 mil
Propostas recebidas	1,3 mil	2 mil	2,8 mil
Propostas priorizadas	50	10	242

Fonte: Gabinete Digital

Já o De Olho nas Obras dispôs do acompanhamento de 100 obras estratégicas formuladas e iniciadas em 2011 – no início da gestão – e que foram ou concluídas ou que ainda seguirão em andamento após 2014. O site registrou, durante todo este período, uma média de 650 acessos e visitas diárias de internautas que, de alguma forma, participaram das fiscalizações. Somadas, todas obtiveram um total 1.485 comentários, e 1.096 usuários “curtiram” e “seguiram” (acompanharam por meio de atualizações via e-mail, *Twitter* e *Facebook*) as realizações do governo.

Dentre todas, o monitoramento da duplicação da ERS-118, nos municípios de Cachoeirinha, Esteio, Gravataí e Sapucaia do Sul – e que possui 50% de sua execução concluída – foi o que apresentou um índice participativo mais elevado entre comentários e “curtidas” (108 e 104, respectivamente). Em seguida, aparecem a construção do Hospital Regional de Santa Maria, com 91 “curtidas” e 106 comentários e 93% da obra já efetuada, e a edificação da Sala Sinfônica da Ospa em Porto Alegre, que recebeu 135 “curtidas” e 39 comentários. A maioria dos comentários sobre a duplicação da rodovia, obra mais popular entre os cidadãos, abordou o atraso na sua conclusão e entrega e o descontentamento da população.

No que concerne ao Governador Responde, oito edições (seguindo as normas e o modelo tradicional da ferramenta) foram realizadas nos anos de 2011 e 2012, abrangendo grandes temas como segurança pública, educação, infraestrutura,

Copa do Mundo, tecnologias da informação, entre outros. Juntos, os votos registrados nestas ações alcançaram a marca de 6.550 participações, sendo a terceira, a primeira e a quinta ocorrências, respectivamente, as que mais mobilizaram os cidadãos.

A pergunta que conseguiu atingir a maior votação versava sobre a carreira dos técnicos científicos e foi encaminhada a partir da área da agricultura. De acordo com a metodologia adotada pela ferramenta, como forma de contemplar diversas outras questões semelhantes, foram assim agregadas outras que tratavam do mesmo assunto. Neste caso, o questionamento vencedor trazia a indagação de um cidadão, técnico científico da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio (Seapa), em relação ao compromisso assumido pelo governo de conceder a estes servidores algum reajuste salarial. A segunda pergunta que recebeu a maior quantidade de votos interrogava sobre a posição do governo do estado sobre a separação e a desvinculação dos bombeiros da Brigada Militar; também foram enviadas outras dúvidas referentes às condições de trabalho dos policiais militares, tendo o governador contestado-as através da indicação das ações que seriam tomadas nos dias seguintes para abordar a problemática levantada pela população. O terceiro questionamento que obteve maior índice participativo entre os usuários ponderava sobre o déficit de policiais civis no estado e quais seriam as medidas governamentais implementadas para solucionar tal situação. Desta vez, além do vídeo contendo a resposta do governador, também foi disponibilizado para download um documento que sistematizava diversas ações para a área, envolvendo a valorização dos servidores, investimentos e melhoramentos na infraestrutura. A tabela abaixo apresenta as informações em detalhes.

Quadro 2 - Dados das edições da ferramenta Governador Responde

Governador Responde	Temática	Número de votos
15/06/2011	Bombeiros	1.793
11/07/2011	Software livre	33
16/08/2011	Técnicos científicos	2.105
23/09/2011	Copa 2014 e Turismo	595
25/10/2011	Polícia Civil	1.630
05/03/2012	Crédito educativo	320
16/04/2012	Duplicação RS-118	54
16/08/2012	Nota fiscal gaúcha	20

Fonte: Gabinete Digital

Por fim, o Governo Escuta promoveu, de 2011 a 2014, onze audiências públicas que abordaram os seguintes temas: saúde pública no Brasil e no Rio Grande do Sul; a prática do *bullying* nas escolas públicas; tecnologia e software livre; os impactos e o legado da Copa do Mundo de 2014 em âmbitos nacional e estadual; o novo modelo de pedágios, a criação da Empresa Gaúcha de Rodovias (EGR) e a administração das estradas no estado; a liberdade na sociedade digital; o projeto sobre a lei que vetava o uso de palavras estrangeiras no Rio Grande do Sul; o diálogo com ativistas sobre as manifestações que tomaram as ruas do país em junho de 2013; o debate sobre a reforma política; a construção do papel da mulher na sociedade e o lançamento da campanha 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra a Mulher; e as medidas de combate à violência contra a categoria dos taxistas, bem como as reivindicações e sugestões para qualificar as ações policiais preventivas. Além destes, houve outros debates sobre assuntos de interesse público variados; entretanto, como não apresentavam os requisitos primordiais para serem enquadrados em ações da ferramenta, não foram aqui incluídos.

Foi registrado o acompanhamento online de 700 mil espectadores entre todos os diálogos realizados. A discussão que reuniu manifestantes para comentar os protestos durante a Copa das Confederações no Brasil em 2013 foi a que conseguiu o maior número de acessos pelos usuários, já que 480 mil pessoas seguiram o evento pela internet. Neste caso, reuniram-se em uma quinta-feira, 21 de junho de 2013, o governador Tarso Genro, demais membros do governo do estado, jornalistas, ativistas digitais e manifestantes. Telões transmitiam ao vivo pela internet o diálogo, que também contava com a presença por rede de representantes do Rio de Janeiro, São Paulo e Fortaleza. A audiência contou com a interação em tempo real dos cidadãos, e telas menores exibiam as perguntas enviadas pelas redes sociais. As demais edições do Governo Escuta obtiveram uma média de aproximadamente 22 mil acessos.

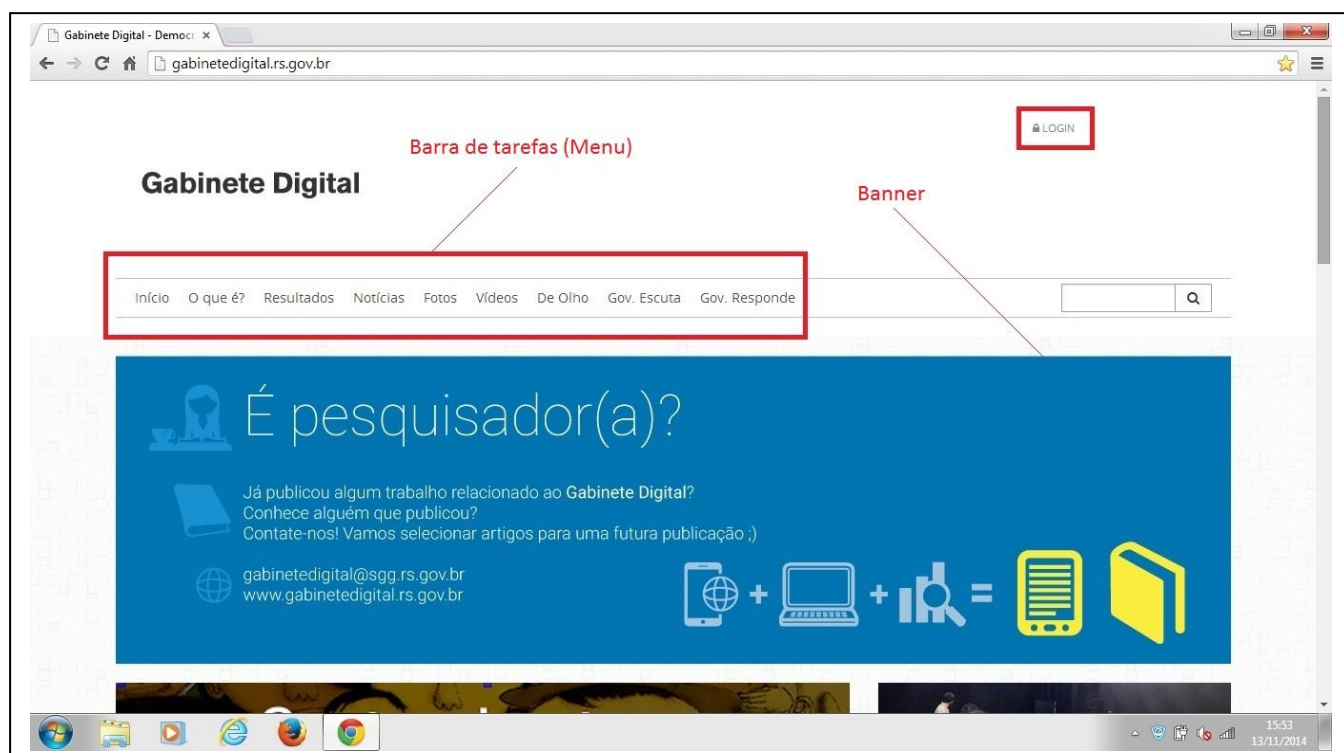
5.4 CONHECENDO O PORTAL

Para que se possa compreender a estrutura e a disposição dos principais elementos, itens e ferramentas no *site* do GD, bem como o seu funcionamento, faz-se necessária a exposição do mesmo através de figuras que auxiliem a sua visualização. Tentar-se-á reproduzir, por meio destas ilustrações, os possíveis percursos de navegação

disponíveis que seriam empreendidos pelos internautas em um acesso às páginas. É importante frisar que, durante o período de gestão administrativa do governo responsável pela sua implementação (ou seja, de 2011 a 2014), a plataforma apresentou diferentes layouts, sendo constantemente aprimorada. Assim, as ilustrações aqui exibidas correspondem a incursões realizadas ao portal no mês de outubro e novembro de 2014.

Ao aceder ao site (www.gabinetedigital.rs.gov.br), depara-se com uma grande quantidade de componentes. Na homepage estão evidenciados todos os dispositivos do portal, pelos quais o usuário poderá navegar com base na finalidade desejada. Por isso, é sem dúvida a principal página da plataforma e a única que dá acesso a todas as opções de ferramentas disponíveis (ainda que a barra de tarefas apareça e acompanhe a maioria das páginas). O menu, ou barra de tarefas, é o item mais relevante da página inicial: ao expor os *links* “Início”; “O que é?”; “Resultados”; “Notícias”; “Fotos”; “Vídeos”; “De Olho”; “Gov. Escuta” e “Gov. Responde”, permite ao internauta a entrada aos instrumentos de participação, assim como a informações de caráter institucional e dados referentes às consultas realizadas. À direita, também na parte superior, destaca-se o *link* “Login” para o ingresso ao serviço *Login* Cidadão, o qual será explorado na sequência. Além disso, o site é construído, na sua homepage, em três grandes blocos; no primeiro, figura um banner que é frequentemente destinado à exposição de transmissões de audiências, divulgação de eventos que se dediquem a assuntos e temas relacionados à proposta do GD, chamada para o envio de papers, artigos e outras publicações vinculadas à plataforma e lembretes convocatórios para as ações que estão sendo postas em prática no momento.

Figura 1 - Reprodução da homepage do site Gabinete Digital



Fonte: www.gabinetedigital.rs.gov.br

Pouco mais abaixo, ao mover a barra de rolagem, encontra-se o segundo bloco de divisão da página inicial. Tal espaço é reservado para a chamada e divulgação das três mais recentes notícias publicadas. Os temas também são variados, mas sempre estão relacionados ao eixo propositivo do GD: participação, software livre, cidadania, democracia e governança digital, plataforma colaborativas, etc.

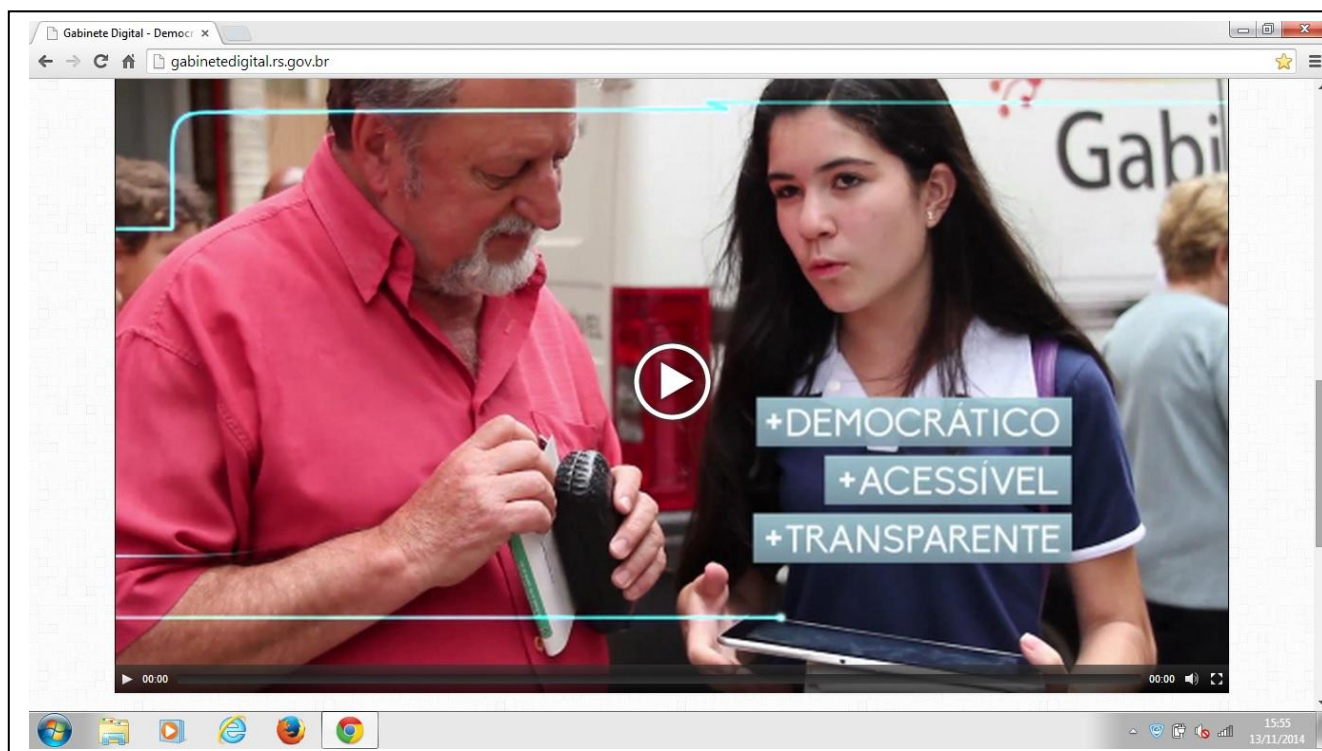
Figura 2 - Segunda parte da reprodução da homepage do site Gabinete Digital



Fonte: www.gabinetedigital.rs.gov.br

Em seguida, o terceiro bloco de construção do portal prevê a veiculação de um vídeo explicativo, de aproximadamente três minutos e meio, que visa dar a conhecer o projeto e as proposições do GD. Essa pode ser descrita como uma forma protocolar, mas não convencional, de introduzir os novos internautas visitantes às ações, ideias, ferramentas e possibilidades da plataforma.

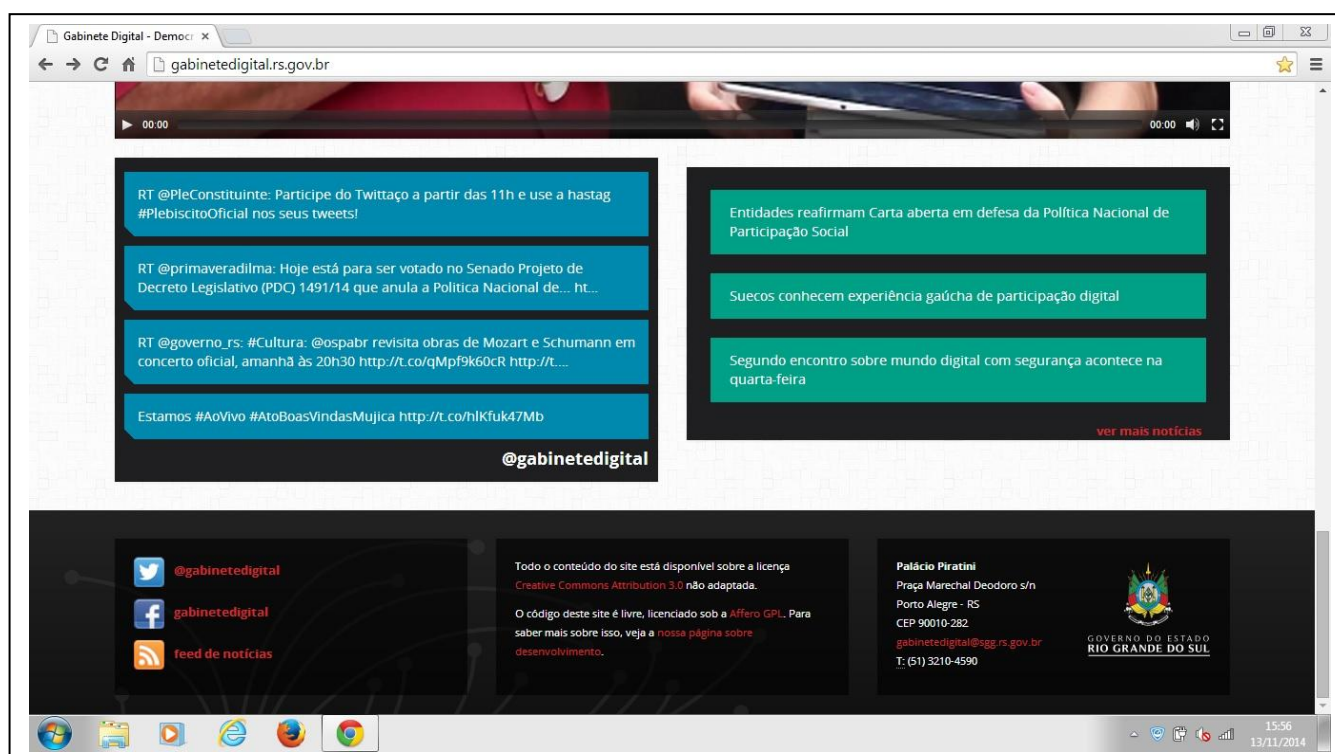
Figura 3 - Terceira parte da reprodução da homepage do site Gabinete Digital



Fonte: www.gabinetedigital.rs.gov.br

Por fim, a área inferior da página inicial é dedicada – no canto esquerdo – a reprodução dos últimos *tweets* realizados (os quais, na sua maioria, incluem chamadas para a participação em ações desenvolvidas pela plataforma, alertas para transmissões de audiências ao vivo, notícias pertinentes das secretarias de governo, atividades do governador, etc.) e – no canto direito – ao destaque com *links* para as notícias mais recentes. Além disso, também está disponibilizado o acesso às páginas do *Twitter* e *Facebook* do GD através dos ícones.

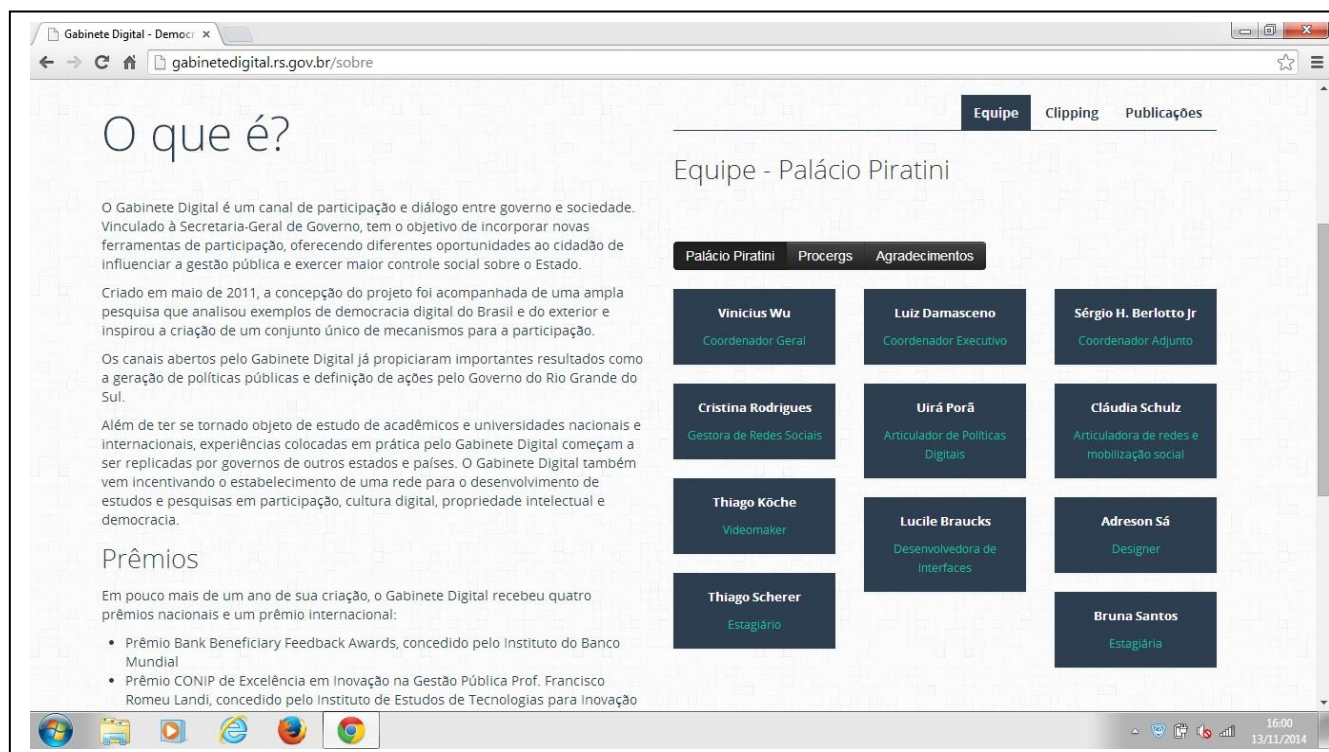
Figura 4 - Quarta parte da reprodução da homepage do site Gabinete Digital



Fonte: www.gabinetedigital.rs.gov.br

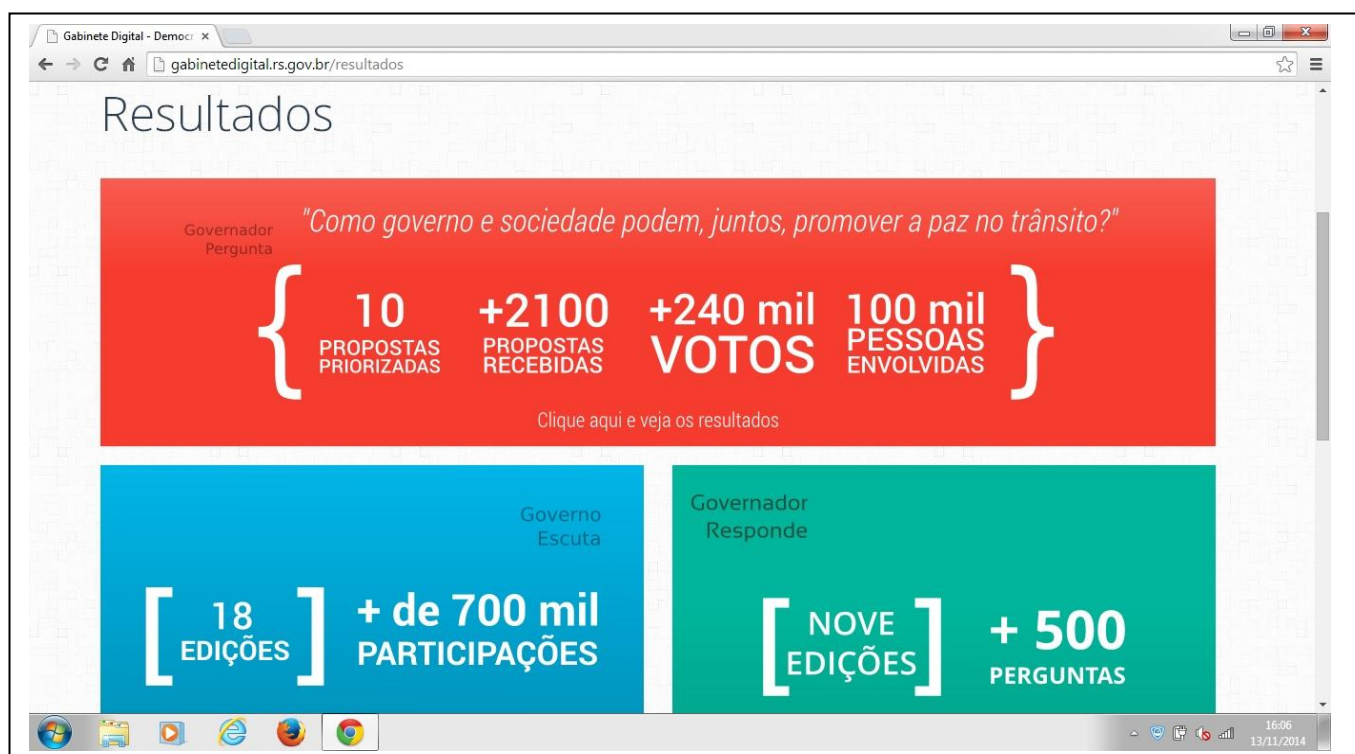
Ao explorar a barra de tarefas da *homepage*, o acesso ao primeiro *link* (“O que é?”) oferece ao internauta breves esclarecimentos sobre a origem, a concepção e os prêmios de reconhecimento já recebidos pela iniciativa. Ao lado direito, é possível visualizar outros três elementos (Equipe, Clipping e Publicações) que revelam, respectivamente, o organograma e os profissionais encarregados do GD, *links* para chamadas de jornais e websites que noticiaram alguma ação desenvolvida pelo portal, e dois materiais institucionais produzidos pela equipe que trazem os resultados das consultas no primeiro ano de funcionamento do GD e uma espécie de folder explicativo do projeto – ambos também em inglês e espanhol.

Figura 5 - Reprodução da página do site Gabinete Digital ao acessar o *link* “O que é?”



Fonte: www.gabinetedigital.rs.gov.br

O segundo *link* disposto na barra de tarefas, ao ser acessado, dispõe ao usuário quatro grandes quadros com os principais resultados em números das edições das consultas e audiências públicas realizadas. Pode-se considerar esta página como um balanço e, ao mesmo tempo, uma tentativa de mostrar aos cidadãos a capacidade de transparência e prestação de contas (accountability) que a plataforma pode proporcionar.

Figura 6 - Reprodução da página do site Gabinete Digital ao acessar o *link* “Resultados”

Fonte: www.gabinetedigital.rs.gov.br

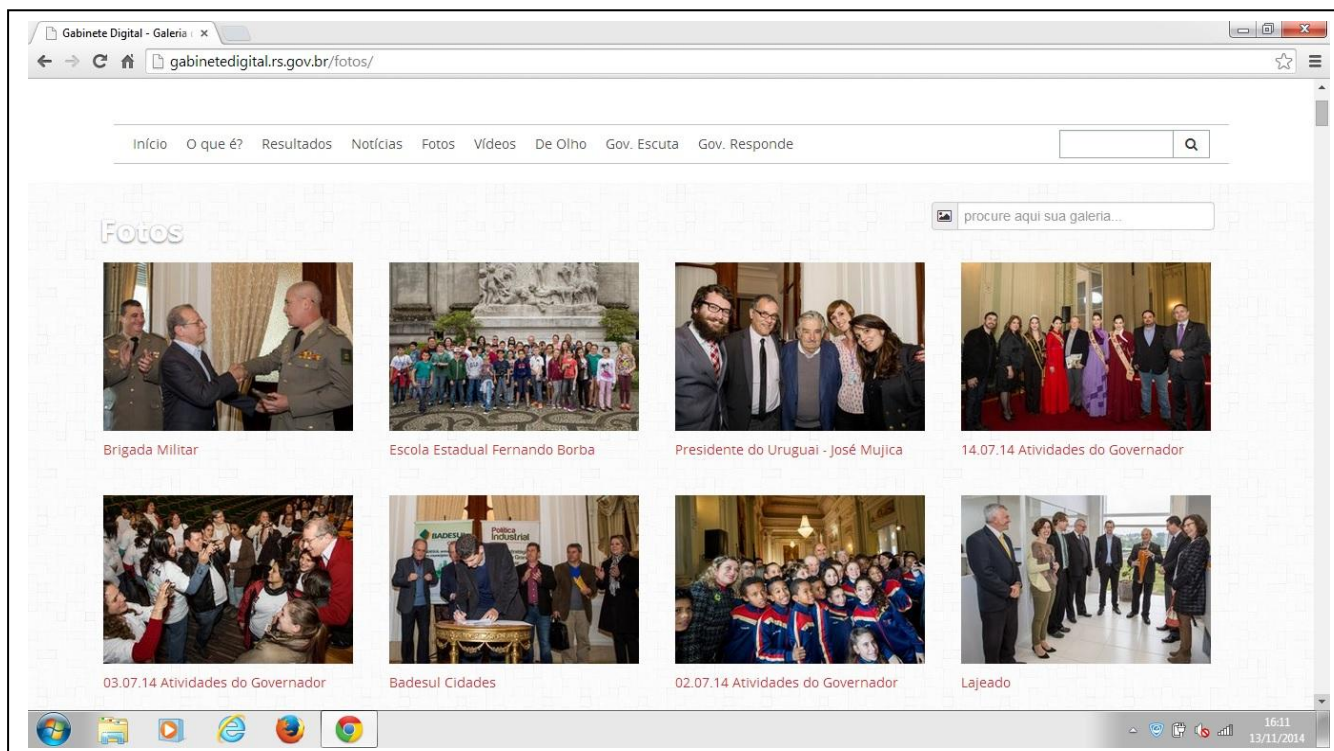
Na página do *link* “Notícias”, observam-se todas as matérias já publicadas no site, dispostas de forma resumida – com o acompanhamento de uma pequena imagem, a data de publicação e a opção para a leitura na íntegra. Estas estão elencadas conforme a temporalidade e, ao lado direito, são exibidas as tags mais acessadas (de maior tamanho) pelos usuários para facilitar a busca por assuntos de maior interesse entre todas as postagens.

Figura 7 - Reprodução da página do site Gabinete Digital ao acessar o *link* “Notícias”

Fonte: www.gabinetedigital.rs.gov.br

Basicamente, o *link* “Fotos” traz em anexo galerias de imagens dos principais eventos ocorridos no Palácio Piratini assim como atividades externas e visitas do governador a outros municípios gaúchos e bairros de Porto Alegre. Aqui, a maioria das fotos não está relacionada com ações do GD; acredita-se que esta seção serve, na sua essência, como forma de divulgação de ações do executivo.

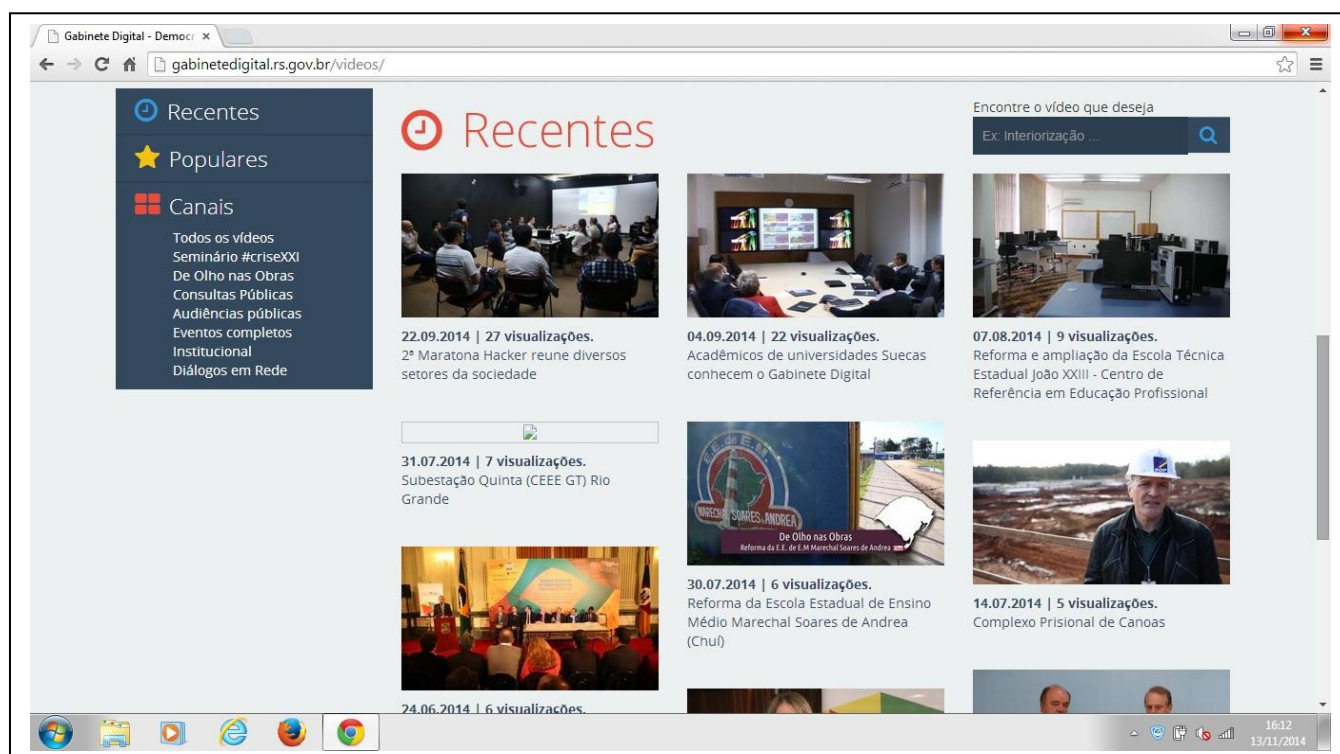
Figura 8 - Reprodução da página do site Gabinete Digital ao acessar o link “Fotos”



Fonte: www.gabinetedigital.rs.gov.br

Regressando a barra de tarefas, pode-se aceder a todos os vídeos e uploads de palestras, seminários, audiências públicas e demais eventos desenvolvidos pela plataforma ou relacionados à temática da sua proposta. Nem todas as transmissões feitas ao vivo são liberadas para posterior exibição. À esquerda, um pequeno quadro, que faz a função de filtro, auxilia na busca pelo vídeo procurado, classificando-os pela sua temporalidade, o número de acessos recebido e grupos de assuntos.

Figura 9 - Reprodução da página do site Gabinete Digital ao acessar o *link* “Vídeos”



Fonte: www.gabinetedigital.rs.gov.br

A página da ferramenta De Olho nas Obras foi a que sofreu maiores modificações e aperfeiçoamento desde que foi lançada. O dispositivo não só cresceu em termos de relevância entre a população e dentro do portal, como também passou a ser o principal instrumento consultivo do governo (as demais ferramentas tiveram de ser desativadas durante as eleições sob pena de serem enquadradas em crime eleitoral). Esta página também é dividida em dois grandes blocos. O primeiro é dominado por uma grande animação em flash, a qual apresenta as obras concluídas pelo executivo ou que recentemente passou por alguma intervenção. Esta é uma animação interativa, e as execuções que ali aparecem podem ser diretamente acessadas ao clicar no atalho “visite essa obra”. No canto superior à direita, encontram-se os *links* que direcionam o usuário a ingressar na conta *Login Cidadão*, a compartilhar o dispositivo nas redes sociais e a retornar a homepage do GD. Abaixo, ao mover a barra de rolagem, o internauta depara-se com uma síntese do passo a passo que ajuda a entender o funcionamento da ferramenta; logo em seguida, dois filtros auxiliam na busca da obra de interesse a ser visitada, categorizando-as por ordem de atualização, andamento, valor global ou previsão de conclusão. Também pode-se selecioná-las a partir da secretaria envolvida nas execuções ou municípios e regiões onde elas estão sendo realizadas. Na página

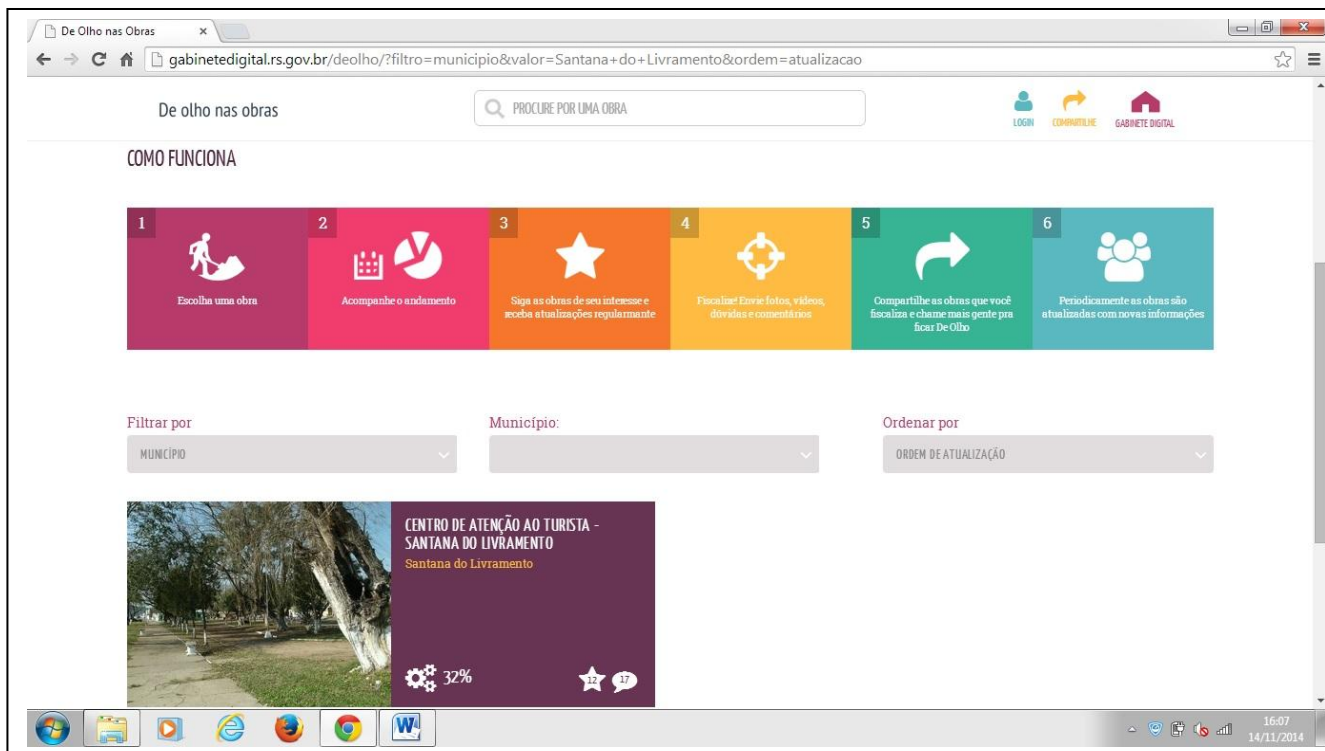
principal deste dispositivo, as obras aparecem em pequenos quadros de forma sucinta, os quais trazem a sua identificação, localização, indicação do seu andamento, número de internautas que a estão seguindo nas redes sociais e número de comentários.

Figura 10 - Reprodução da página do site Gabinete Digital ao acessar o *link* “De olho”



Fonte: www.gabinetedigital.rs.gov.br

Figura 11 - Segunda parte da reprodução da página do site Gabinete Digital ao acessar o *link* “De olho”



Fonte: www.gabinetedigital.rs.gov.br

Após a seleção da obra, a página a ela destinada conterá informações mais detalhadas, a saber: explicação e objetivo do empreendimento, galeria de fotos com imagens das fases do projeto, data da previsão de término, valor do investimento, andamento da construção, empresas e secretarias responsáveis pelo serviço, e a sua localização mediante o aplicativo Google Maps (acesso via *link* externo). Logo abaixo, encontram-se as opções de interação e participação das quais o internauta poderá usufruir, como a fiscalização da obra (por meio do envio de fotos, vídeos, comentários e outras contribuições) e o acompanhamento e o compartilhamento via rede social ou e-mail. Movendo a barra de rolagem, embaixo destes ícones citados aparecem os comentários, postagens e atualizações dos usuários e do governo, os quais podem ser filtrados por uma linha do tempo.

Figura 12 - Reprodução da página de uma das obras da ferramenta “De Olho nas Obras”

The screenshot shows a web browser window with the URL gabinetedigital.rs.gov.br/deolho/obra/centro-de-atencao-ao-turista-santana-do-livramento/. The page title is "De olho nas obras". A search bar contains the text "PROCLURE POR UMA OBRA".

The main content area features a large image of a tree with the text:

CENTRO DE ATENÇÃO AO TURISTA - SANTANA DO LIVRAMENTO

Construção do prédio do Centro de Atenção ao Turista, que visa qualificar a recepção e atendimento a turistas estrangeiros. Os Centro de Atenção aos Turistas em construção no estado são integrados ao Sistema de Informações Turísticas, com o Sistema Virtual e Georreferenciado de Informações e Atenção ao Turista, abrangendo as 25 regiões turísticas do Estado.

Below the image is a "GALERIA DE FOTOS" link.

To the right of the image is a sidebar with the following information:

- PREVISÃO DE CONCLUSÃO:** 15/09/2014
- VALOR GLOBAL:** R\$ 280.794,96
- ANDAMENTO:** 32%
- EMPRESAS RESPONSÁVEIS:** Construtora Bannura e Civeira Ltda
- SECRETARIA RESPONSÁVEL:** SETUR
- VISUALIZAÇÃO NO MAPA:** Clique aqui para ver a localização no mapa

At the bottom of the main content area are four action buttons: "FISCALIZE", "SIGA ESTA OBRA", "COMPARTILHE", and "LISTA DE OBRAS".

The Windows taskbar at the bottom shows the system tray with the date 13/11/2014 and time 16:34.

Fonte: www.gabinetedigital.rs.gov.br

Figura 13 - Segunda parte da reprodução da página de uma das obras da ferramenta “De Olho nas Obras”

The screenshot shows the "De olho nas obras" page with a search bar containing "PROCLURE POR UMA OBRA". Below the search bar is a timeline navigation bar showing dates from June 2013 to October 2013. The timeline has markers for 6, 11, 12, 14, 26, 9, 25, 29, 30, and 31.

Below the timeline are two comment cards:

ERS 118
 POR DAVVIDBENTENDURT@HRCAUDILHO@YAHOO.COM.BR EM 31 OUT, 2013
 Um absurdo a demora na conclusão das obras da ERS-118. Um transtorno para a população e descaso do governo com tanta demora.
 - Rogério Paiva da Silva
 ISSO É IMPORTANTE? 👍 0

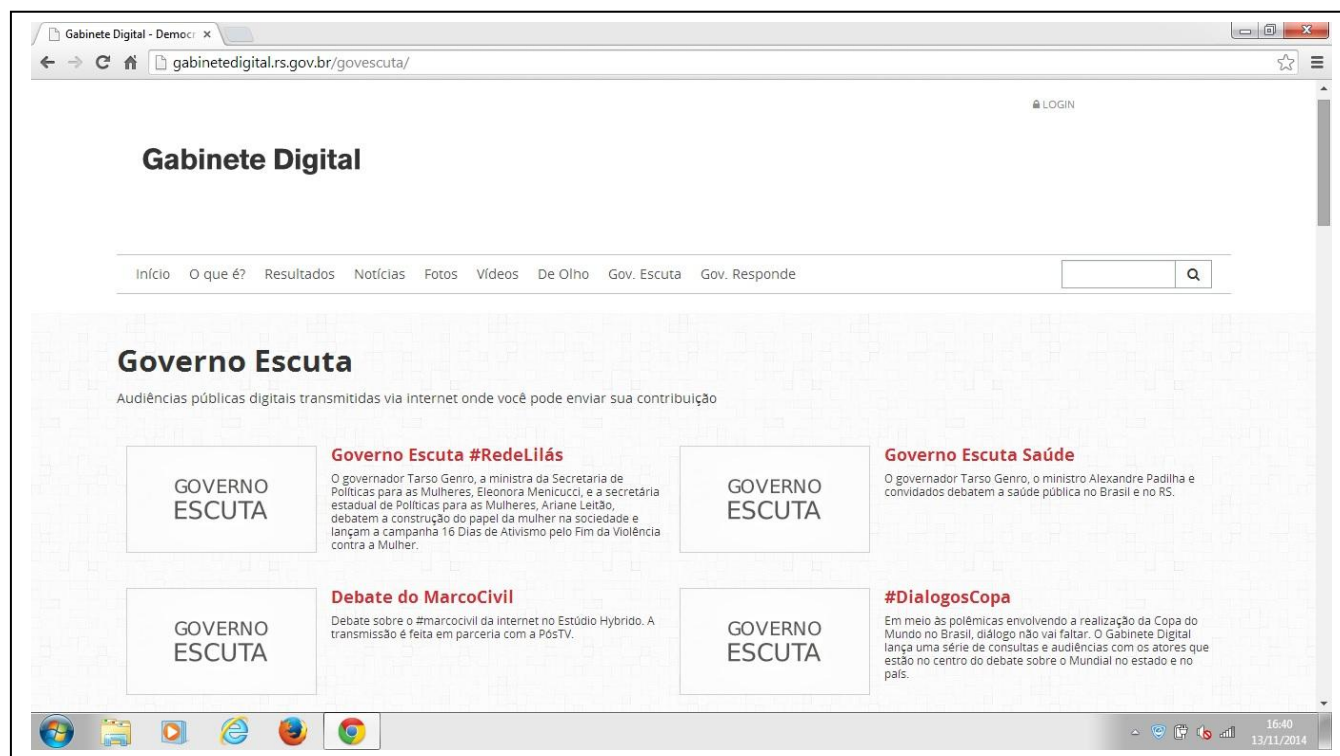
ENCHENTE
 PORELL_SA_MA@HOTMAIL.COM EM 31 OUT, 2013
 Depois que esta obra iniciou, começaram a ficar sem transporte, virou um caos.
 ISSO É IMPORTANTE? 👍 0

Navigation arrows are visible at the bottom of the comment section.

Fonte: www.gabinetedigital.rs.gov.br

Retornando ao menu, os últimos *links* correspondem a outras duas das principais ferramentas consultivas. O primeiro, o Governo Escuta, disponibiliza ao internauta vídeos de algumas edições realizadas contendo um pequeno resumo de apresentação sobre o conteúdo de cada audiência pública. Já o *link* Governador Responde dá acesso ao vídeo com a explicação e a resposta do governador ao questionamento feito e à pergunta vencedora na íntegra e no modo como foi escrita. Além disso, pode-se filtrar a busca por temas.

Figura 14 - Reprodução da página do site Gabinete Digital ao acessar o *link* “Gov. Escuta”



Fonte: www.gabinetedigital.rs.gov.br

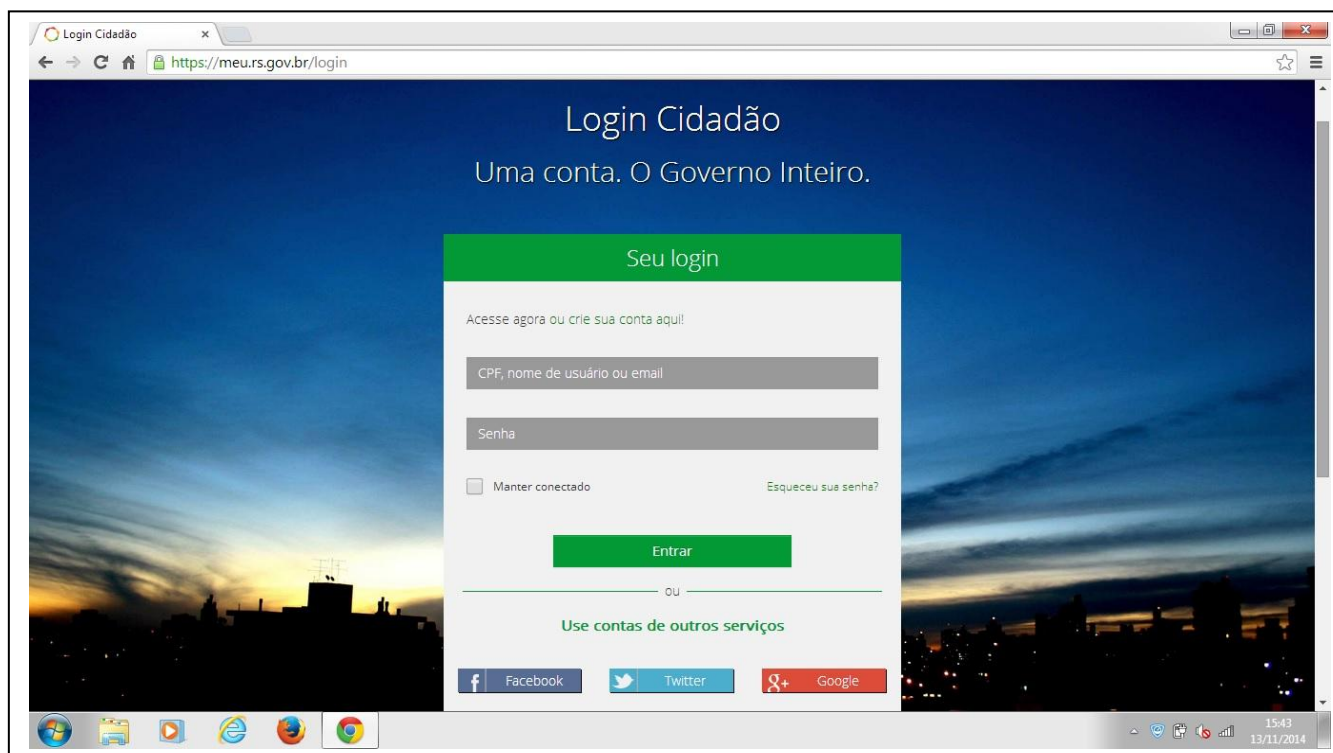
Figura 15 - Reprodução da página do site Gabinete Digital ao acessar o link “Gov. Responde”



Fonte: www.gabinetedigital.rs.gov.br

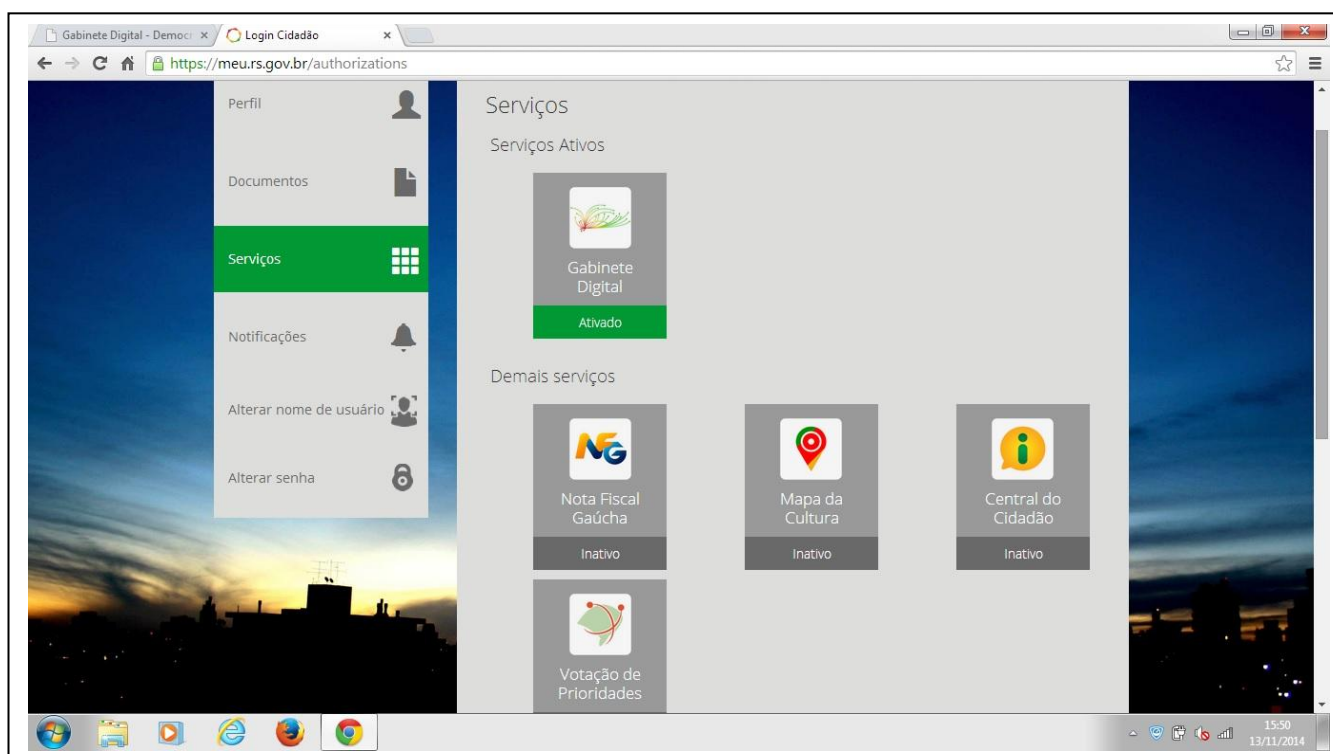
Finalmente, o último elemento do portal que merece destaque é o link “Login”, que pertence à homepage da plataforma. Ao clicá-lo, o internauta acede a página da iniciativa MeuRS, do qual faz parte o *Login* Cidadão. A ação visa reunir e unificar, em um único cadastro, todos os serviços oferecidos pelo governo do estado que estão disponíveis na *web*, a saber, GD, Nota Fiscal Gaúcha, Votação de Prioridades, Mapa da Cultura e Central do Cidadão, criando um novo canal de diálogo e interação entre a sociedade e o Estado e desburocratizando o acesso ao cidadão. A conta pode ser criada apenas pelo fornecimento do e-mail e telefone do usuário, mas, após o preenchimento e atualização de um pequeno perfil, pode ser conectada também por meio do CPF ou via redes sociais.

Figura 16 - Reprodução da página do site MeuRS ao acessar o *link* “Login” do portal Gabinete Digital



Fonte: www.gabinetedigital.rs.gov.br

Figura 17 - Reprodução da página do site MeuRS após o acesso ao *Login* Cidadão



Fonte: www.gabinetedigital.rs.gov.br

5.5 INTERPRETANDO O GABINETE DIGITAL

Buscando aplicar as categorias participação cidadã, interlocução do Estado com a sociedade, interesse público, informação, participação política, esfera pública, governo eletrônico e transparência e accountability (prestação de contas) – elaboradas e formuladas a partir do referencial teórico utilizado – que possam demonstrar e ajudar a esclarecer se o objeto empírico estudado atende aos principais requisitos que constituem a formação de uma democracia digital e a prática da comunicação pública, far-se-á uma avaliação das ferramentas e dispositivos oferecidos pelo portal GD, assim como da sua estrutura e ganhos efetivos para o avanço e a progressão desse campo de pesquisa e do desenvolvimento e instauração de demais projetos de governo eletrônico.

Através da reunião e síntese das funções do exercício da comunicação pública destacadas por Zémor (1995) e Duarte (2009), foram estipuladas, para posterior verificação do objeto, as seguintes classes de análise: **participação cidadã** – que diz respeito à centralidade do papel do indivíduo neste processo comunicacional e à cidadania; **interlocução do Estado com a sociedade** – que tange à relação, à interação e ao diálogo entre ambos os agentes; **interesse público** – que concerne ao privilégio despendido ao tratamento de assuntos coletivos e bem-estar geral; e **informação** – referente ao acesso e à disponibilização de dados e outras indicações que forneçam aos cidadãos o conhecimento necessário para torná-los partícipes do andamento do processo decisório e da estrutura e funcionamento do Estado.

Além disso, também foram pensadas, mediante as perspectivas de Maia (2002), Marques (2006) e Gomes (2005), categorias que pudessem abranger o fenômeno da democracia digital e observar se estas estariam presentes no objeto investigado, a saber: **participação política** – que se refere ao grau e à possibilidade de engajamento, deliberação e reivindicação dos cidadãos pela internet; **esfera pública** – que contemplaria a existência de uma ou mais condições para a sua concretização no ciberespaço; **governo eletrônico** – ao qual importa a oferta e a disponibilidade de serviços públicos pelo Estado através da web -; e **transparência e accountability (prestação de contas)** – que representam preceitos indispensáveis às democracias contemporâneas e também figuram na administração pública no meio virtual.

O GD pretende ser, assim como expressa a concepção inicial do projeto, uma espécie de ponte e um canal de diálogo entre o governo e a sociedade,

aproximando-os e estreitando a relação entre esfera civil e esfera política cada vez mais. Com esse propósito, foram idealizados os seus principais dispositivos. De fato, através do Governo Escuta, Governador Responde, De Olho nas Obras e do Governador Pergunta, os cidadãos passam a contar com mais um recurso para que as suas reivindicações e demandas cheguem ao conhecimento dos representantes, visto que através da possibilidade de expressão por meio de comentários, questionamentos e votações na internet e redes sociais, bem como a realização de audiências públicas, percebe-se, ao menos, uma vontade política para que a troca e a manifestação de ideias por parte das pessoas aconteça. Ademais, é inegável a preocupação da iniciativa de proporcionar aos indivíduos uma plataforma direcionada e montada para eles, na qual possam ser destinatários e alvo das ações de comunicação idealizadas pelo site. Por isso, pode-se dizer que o portal cumpre com o papel de ser outro instrumento capaz de mediar a interlocução do Estado com os indivíduos e de fazer deles o eixo central e mais importante dentro do processo comunicacional entre governo e sociedade. No entanto, deve-se atentar para uma ressalva. A internet é hoje uma realidade, mas grande parte da população ainda permanece alheia às potenciais vantagens que a web pode propiciar. Sem dispor de tal acesso, é inevitável a exclusão de uma considerável parcela dos grupos que compõem o tecido social. Nesse sentido, o site complementa de forma satisfatória as atribuições que as formas tradicionais de interação (ouvidorias, conselhos e comitês setoriais, mobilizações sociais, etc.) entre as duas esferas desempenham; porém seria equivocado substituir por completo os métodos de relacionamento institucionalizados e já consagrados pela versão virtual, já que abdicando destes se realizaria uma natural seleção e hierarquização entre os cidadãos.

Neste contexto, também se pode afirmar que, por restringir o pluralismo de vozes ao barrar a entrada de todas as pessoas no ciberespaço, o portal – assim como a maioria dos sites que se propõem à participação – acaba comprometendo a universalidade do discurso, uma das condições intrínsecas ao estabelecimento da esfera pública em qualquer ambiente. Não somente através da limitação do acesso, mas mesmo entre os seus usuários – por meio da filtragem e da edição de perguntas e temáticas predeterminadas empregadas nas suas consultas e audiências –, o GD fatalmente acaba priorizando a exposição de certos grupos. Da mesma maneira, o preceito da reciprocidade do discurso não é satisfeito. Isso porque, como já havia sido discutido, este requer o intercâmbio recíproco e a troca de argumentos em condições de igualdade para que se perpetuem as melhores ideias. Faz-se necessário que haja diálogo e debate

entre todos os interlocutores, de forma que nenhuma fala se encontre isolada das demais. Ao nos depararmos com as ferramentas utilizadas pelo site, além da inexistência de equidade, não se constata o aparecimento desta segunda premissa constitutiva da esfera pública. Frequentemente, o fluxo de comunicação parte do cidadão para o governo e vice-versa, havendo até mesmo um pequeno feedback entre ambos – como é o caso proporcionado pelo De Olho nas Obras, o Governador Responde e Governador Pergunta, em que os emissores recebem respostas as suas mensagens –, entretanto é impossível efetivar o debate entre os usuários, dado que o portal não conta com listas de discussão e fóruns online. As audiências públicas do Governo Escuta são as únicas a oportunizar a participação em chats, que apesar disso permitem apenas o envio de mensagens (opiniões e comentários) diretamente ao destinatário (representantes). Por fim, no que tange ao princípio da racionalidade, não se pode assegurar que a exposição de ideias e manifestações propiciadas pela plataforma mediante os seus dispositivos originem reflexões críticas acerca dos temas propostos e nem que estas não sofram sanções (edições, cortes, filtragem) ao serem exibidas. Assim, verifica-se que o objeto não consegue reunir nenhum dos requisitos estipulados para o surgimento e a concretização de uma esfera pública em seu domínio.

Por outro lado, primar pelo agendamento de assuntos de interesse público também caracteriza o atendimento às exigências da comunicação pública. Ao privilegiar aspectos e matérias de abrangência coletiva, faz-se valer a cidadania no processo comunicacional e se incentiva o debate e a participação, inerentes às democracias contemporâneas. O Estado e os governos têm o dever de praticar atos com a finalidade de impulsionar e amparar o interesse público, visando criar utilidades em favor e em benefício da sociedade. Considera-se que se servir e dispor da comunicação para este propósito é uma forma bastante acertada e razoável para que as administrações públicas possam executar suas condutas. Neste ponto, acredita-se que o portal contribua para a promoção do interesse público não somente pela escolha dos temas das consultas públicas que propõe e realiza, os quais são sempre pertinentes – saúde, educação, segurança, etc. –, como também pelo fato de ter, como objetivo e entendimento primordial para a consolidação da iniciativa, abertura e diálogo com a sociedade e o engajamento social e político por parte dos cidadãos.

No mesmo âmbito, pode-se afirmar que diretrizes como transparência, accountability (prestação de contas) e informações acerca do processo decisório, da estrutura e do funcionamento do Estado também integram o viés do interesse público à

medida que se configuram como um direito da população perante o Estado e devem contar com a publicização feita pelo governo para que sejam discutidas aberta e coletivamente. A respeito destas duas categorias de avaliação, o GD fornece, através do *link* “Resultados”, uma brevíssima e sintética amostragem dos dados computados nas ações dos dispositivos realizadas pela plataforma a fim de que o usuário possa, por meio de alguns números, tomar conhecimento do grau de efetividade do trabalho ali idealizado e de como ele é executado. Esta pode ser uma forma de prestar contas aos cidadãos, contudo concerne apenas às atividades postas em prática. No site, faltam subsídios sobre os gastos e investimentos do governo com a manutenção da estrutura, e tampouco se encontram indicados os recursos empenhados e utilizados na produção de consultas, audiências públicas, seminários e demais eventos. Mediante uma busca apurada, tais informações podem ser obtidas no portal do governo do estado (www.rs.gov.br) e pelo acesso ao Portal da Transparência²². Não há, todavia, quaisquer indicações no GD para que esse e outros percursos de navegação sejam feitos pelo internauta para que ele consiga examinar os dados que procura sobre a estrutura interna da plataforma. Em vista disso, a plataforma participativa do governo estadual não apresenta as características para o preenchimento destes traços componentes da democracia digital e para aquele integrante da prática da comunicação pública.

Dando seguimento, ao explorarmos a categoria da participação política nesta reflexão, retoma-se a escala de graus de engajamento político para classificar o objeto empírico. Levando em consideração a caracterização e a descrição da estrutura de cada um, pensa-se que o portal estudado se enquadraria, não de maneira permanente, no segundo nível. Deste reproduz a percepção de que a utilização das tecnologias auxilia a captar a opinião pública acerca de temas de interesse público para a tomada de decisão política, a qual ainda está centrada na esfera política. Cresce a porosidade e a permeabilidade às reivindicações, mas a abertura governamental se limita a criação de canais consultivos. E são exatamente estes dispositivos que podem indicar, junto com a aplicação do modelo anteriormente exposto, de que forma é exercida (ou se efetivamente é exercida) a participação política dentro do site.

Entende-se que as ferramentas oferecidas pelo Gabinete Digital são essencialmente consultivas na medida em que consistem em convocar os cidadãos a

²² Criado pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE), disponibiliza informações sobre as receitas e despesas de todos os poderes e órgãos do estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/PaginaInicial.aspx>>.

opinarem, reivindicarem demandas ou formularem questionamentos, em geral, a partir de um eixo temático pré-estabelecido. Não há clareza nas regras ou procedimentos sobre como tais resultados serão usados (e se serão usados) para posteriores contribuições. Esta constatação leva à questão acerca dos efeitos do padrão consultivo da plataforma. Por não haver uma definição clara e direta acerca de como as consultas influenciam, efetivamente, a condução dos negócios públicos, não se pode assegurar a sua eficácia.

Embora haja uma clara tentativa de que as ações realizadas através dos dispositivos tenham a finalidade de influenciar na formulação de medidas e decisões políticas da área contemplada pelas edições, suas consequências democráticas não são tão precisas. Cabe ressaltar que a principal dificuldade na implementação de ações de governo eletrônico nem sempre é de ordem tecnológica, mas sim política.

Sendo assim, pode-se dizer que o GD disponibiliza à sociedade ferramentas digitais que oportunizam a participação no processo de definição da agenda governamental. Porém, observa-se que a tomada de decisão final sobre uma alternativa de política ou outra para o tratamento de um problema segue sendo de competência do governo, a despeito do engajamento popular. Por isso ele atende e completa parcialmente esta categoria de avaliação.

No que tange ao cumprimento de requisitos para a constatação da existência de um verdadeiro governo eletrônico a partir do objeto investigado, acredita-se que o portal ainda se encontra bastante afastado do ideal conceituado pela maioria dos autores previamente analisados. A plataforma conta, até agora em fase muito rudimentar, com apenas um dispositivo que fornece poucos serviços públicos governamentais aos cidadãos através da internet. Por meio do *Login Cidadão*, o MeuRS tenta informatizá-los, porém muitos não tiveram o seu funcionamento regularizado até então. É importante perceber que, para além da oferta de serviços e do atendimento online da população, o *e-gov* pretende ter a capacidade de ser fiscal do poder público e democratizar o acesso aos meios eletrônicos. Tampouco estes atributos o Gabinete Digital apresenta, dada a ausência de investimentos no que diz respeito ao fator da transparência e da falta de penetração total das tecnologias na sociedade.

Apesar disto, é indispensável formular algumas observações sobre os avanços e as contribuições que a iniciativa consegue alcançar. O fato de o GD estar em funcionamento e bastante ativo por quatro anos já é uma evidencia da sua importância. Mas para além disso, pode-se pensar ainda em três considerações. A primeira se refere

ao potencial de mobilização destes processos de participação realizados. Na iniciativa “Governador Responde”, a lógica de seleção da pergunta a ser respondida estimula o engajamento de indivíduos e grupos, uma vez que a questão a ser contemplada é aquela mais votada pelo conjunto dos participantes. Há, portanto, por trás de uma ação essencialmente consultiva, um impulso à mobilização cívica devido às suas características formais. Dessa forma, há uma contribuição democrática, talvez não prevista, que deve ser levada em conta.

A segunda consideração, uma consequência direta da primeira, está na inclusão incrementada pela plataforma, ou seja, um maior número de pessoas incluídas na gestão pública gaúcha. Por mais que seja possível afirmar que grande parte dos participantes das consultas disponibilizadas pelas ferramentas já são militantes ou cidadãos ativos na política, também é razoável supor que uma parcela significativa também inclui indivíduos que não iriam participar de outra forma. Por mais que questões já citadas, como o acesso à internet e exclusão digital, não possam ser completamente ignoradas, ainda assim se pode dizer que o site inclui mais pessoas no processo político.

Finalmente, em decorrência de ambos, pode-se supor uma representação mais direta ou próxima ao cidadão. Isto é, as ações, dispositivos e a estrutura do GD podem inibir o sentimento de distanciamento entre a população gaúcha e o governador do Estado. Nesse sentido, a representação pode deixar de ser somente institucional ou legal para se basear em empatia, mutualidade e proximidade. Pode se tornar mais dialógica, mais aberta às opiniões, demandas e reivindicações dos indivíduos. Reconhece-se que existem ganhos advindos da simples abertura, da possibilidade de escutar a sociedade e realmente considerá-la no processo. A questão é tornar compreensível os limites de tal participação.

Conclui-se, mediante a reflexão realizada, que o Gabinete Digital preenche as exigências de duas das condições explicitadas para o exercício da comunicação pública, estando mais próximo de se enquadrar em sua prática do que de integrar o paradigma da ciberdemocracia com seus principais requisitos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou analisar o portal Gabinete Digital do governo do estado do Rio Grande do Sul através da descrição e identificação de suas ferramentas de participação e da observação do seu potencial de engajamento político por parte dos cidadãos. Criado em maio de 2011, a plataforma foi idealizada com o intuito de ser um canal de participação e diálogo entre governo e sociedade civil, aproximando as relações entre ambos. O objetivo geral deste estudo era verificar se o site atendia, mediante a sua estrutura e seus dispositivos consultivos, os requisitos básicos estipulados para a formação da democracia digital e o exercício da comunicação pública. Com base no referencial teórico utilizado, as categorias pré-determinadas para tal avaliação eram: participação cidadã, interlocução do Estado com a sociedade, interesse público, informação, participação política, esfera pública, governo eletrônico e transparência e accountability (prestação de contas).

Foram discutidas as transformações no campo da política e da democracia com o advento da internet pela ótica de Castells (2003) e Lévy (2003), as condições para a efetivação de uma esfera pública virtual baseada em Maia (2002) e Marques (2006), e também a participação online e a questão do déficit democrático através de Gomes (2005) e Silva (2009) como diretrizes da democracia digital. No debate sobre comunicação pública, Zémor (1995), Duarte (2009), Brandão (2009), entre outros autores, foram fundamentais para a definição de um conceito, a perspectiva de Matos (2009) auxiliou na exposição do processo evolutivo e do tema, e para discorrer sobre as estratégias de comunicação do estado foram consultados Weber (2011), Duarte (2009) e Nogueira (2003). Finalmente, ao abordar a temática do governo eletrônico, foram tratadas questões referentes ao desenvolvimento deste fenômeno, experiências de implantação deste sistema pelo mundo e os impactos sociais e políticos provenientes de sua adoção na administração pública (FERGUSON, 2002; VEGA, 2003; CHAHIN, 2004).

A avaliação do portal Gabinete Digital – mediante a aplicação das categorias delimitadas, da descrição e análise do site e seus percursos de navegação e da observação dos dados resultantes das ações realizadas por suas ferramentas participativas – permitiu identificar que, embora haja uma contribuição e incremento à democracia através dos seus dispositivos, a plataforma disponibiliza aos cidadãos

processos fundamentalmente consultivos que estimulam muito mais a mobilização, a associação e o engajamento dos indivíduos do que propriamente a sua participação na deliberação de projetos e políticas públicas. As ferramentas Governo Escuta, Governador Responde e Governador Pergunta de fato propiciam a abertura de um espaço para o diálogo entre governo e sociedade e para a exposição de demandas sociais e questionamentos. No entanto, a frequência com que tais consultas ocorrem e a temática dos debates geralmente são determinadas pelos gestores, além de a decisão sobre medidas a serem tomadas e políticas a serem implantadas como consequências dessa interlocução caber ainda ao governador. Dessa forma, não se pode garantir se as contribuições advindas de seus desdobramentos influenciarão efetivamente na condução dos negócios públicos. A partir destas características, também se pode afirmar que, dentro da escala de participação política elaborada por Gomes (2005) e Silva (2009), o objeto estudado se aloca no segundo nível temporariamente.

É importante destacar, como resposta ao questionamento inicial do objeto do trabalho, que o Gabinete Digital está bastante próximo da prática de comunicação pública, visto que atende satisfatoriamente duas das exigências para o seu exercício através da web. Por outro lado, o portal preenche somente o requisito do governo eletrônico para a formação de uma democracia digital. Apesar de suas limitações, o aporte democrático que ele proporciona por meio da interação do Estado com a sociedade e da mobilização cívica não pode ser desconsiderado. Percebe-se ainda uma vontade política e esforço por parte de seus idealizadores para que a iniciativa seja aprimorada e ampliada; ou seja, o fato de que, no momento, suas ferramentas e dispositivos de participação demonstrem algumas deficiências, a plataforma poderá se aperfeiçoar para melhor atingir seu propósito.

Acredita-se que não se pode atribuir à internet a capacidade de, isoladamente, resolver os problemas que inquietam a forma democrática de governo. Possibilitar a reunião dos indivíduos para debater determinado tema não garante que todos queiram discutir, que a discussão seja frutífera e nem que o resultado da discussão consiga atingir as esferas representativas deliberativas para que sejam implantados projetos de políticas públicas. Desta forma, a internet não seria responsável, unicamente, por uma revolução em termos de participação que revigore e revitalize o espírito da política, da democracia e das instituições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AT-A-GLANCE. The Center for Technology in Government. [s. d.] Disponível em: <<http://www.ctg.albany.edu/about/about?sub=glance>>. Acesso em: 10 out. 2014.

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

CAMPOMAR, Marcos Cortez. Do uso de “estudo de caso” em pesquisas para dissertações e teses em administração. **Revista de Administração**, São Paulo v. 26, n. 3, p. 95-97, jul.-set. 1991.

CARDON, Dominique. **La démocratie internet**: promesses et limites. Paris: La République des Idées et Seuil, 2010.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

_____. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

CHAHIN, Ali.; CUNHA, Maria Alexandra.; KNIGHT, Peter. T.; PINTO, Solon Lemos. **E-gov.br**: a próxima revolução brasileira. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

COCCO, Giuseppe. (org.). **Gabinete Digital**: análise de uma experiência. Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas (CORAG), 2013.

DE MASI, Oscar Andrés. (org.). **Comunicación gubernamental**. Buenos Aires: Paidós, 2001.

DEMOCRACIA y Punto. [s. d.]. Disponível em: <<http://partidox.org/programa/>>. Acesso em: 10 out. 2014.

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

DUARTE, Jorge.; VERAS, Luciara. (org.). **Glossário de comunicação pública**. Brasília: Casa das Musas, 2006.

ENCONTRO debate influência das tecnologias nas relações sociais e fortalecimento da luta feminista. 2013. Disponível em: <<http://gabinetedigital.rs.gov.br/post/preconceito-ou-empoderamento-encontro-debateu-como-as-tecnologias-modificam-as-relacoes-sociais-e-podem-fortalecer-a-luta-feminista/>>. Acesso em: 8 out. 2014.

FERGUSON, Martin. Estratégias de governo eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento. In: EISENBERG, José.; CEPIK, Marco. (org.). **Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

FIGUEIREDO, Nébia Maria Almeida de. **Método e metodologia na pesquisa científica**. 2. ed. São Caetano do Sul: Yendis Editora, 2007.

FREY, Klaus. Governança eletrônica: experiências de cidades europeias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: EISENBERG, José.; CEPIK, Marco. (org.). **Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras**, v. VII, n. 3, p. 214-222, set.-dez. 2005.

_____. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista Famecos**, n. 27, ago. 2005.

GOMES, Wilson.; MAIA, Rousiley Celi Moreira. **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HISTÓRICO do Governo Eletrônico. [s. d.] Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>>. Acesso em: 12 out. 2014.

KEGLER, Bruno.; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Comunicação pública digital: reflexões teóricas para a análise de portais governamentais. **Cadernos de comunicação**, v. 6, n. 1, jan.-jun. 2012.

LAKATOS, Eva Maria.; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

LEMOS, André.; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária**. São Paulo: Paulus, 2010.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Ed. 43, 1999.

_____. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Piaget, 2003.

MAIA, Rousiley Celi Moreira. Redes cívicas e internet: do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública. In: EISENBERG, José.; CEPIK, Marco. (org). **Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

MAIA, Rousiley Celi Moreira.; GOMES, Wilson.; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MAINIERI, Tiago.; RIBEIRO, Eva Márcia Arantes Ostrosky. A comunicação como processo para o exercício da cidadania. **Organicom: Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**, v. 8, n. 14, 2011.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 12, n. 1, abr.-maio, p. 164-187, 2006.

MATOS, Heloiza Helena Gomes de. Comunicação política e comunicação pública. **Organicom: Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**, v. 3, n. 4, 2006.

_____. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge. (org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009.

MAY, Tim. **Pesquisa social**: questões, métodos e processo. Porto Alegre, Artmed, 2004.

MONTEIRO, Graça França. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. (org.). **Comunicação pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009.

MOREIRA, Sônia Virgínia. Análise documental como método e técnica. In: BARROS, Antônio. (org.); DUARTE, Jorge. **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005.

NOGUERA, Felipe. La campaña permanente. In: IZURIETA, Roberto., et al. **Estrategias de comunicación para gobiernos**. Buenos Aires: La Crujía, 2003.

NOVELLI, Ana Lúcia Coelho Romero. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. **Organicom**: Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas, v. 3, n. 4, 2006.

OVERVIEW. The Center for Technology in Government. [s. d.] Disponível em: <<http://www.ctg.albany.edu/themes/themes?chapter=egov>>. Acesso em: 9 out. 2014.

PINHO, José Antônio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-93, maio-jun., 2008.

_____. Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, internet e democracia na realidade brasileira. **RAE**: Revista de Administração de Empresas, v. 51, n. 1, jan./fev. 2011.

PROCESSING power: the internet helps politicians listen better to their electors, if they want to. *The Economist*, 2013. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/international/21574454-internet-helps-politicians-listen-better-their-electors-if-they-want-processing>>. Acesso em: 12 out. 2014.

REIS, Patrícia Cerqueira. A comunicação como estratégia para a participação do cidadão no estado democrático de direito. **Organicom**: Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas, v. 8, n. 14, 2011.

ROLANDO, Stefano. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.

SILVA, Sivaldo Pereira. **Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado**. 2009. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas). Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação.

_____. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. XI, n. 2, p. 450-468, out. 2005.

TARSO e manifestantes protagonizam diálogo inédito nas redes. 2013. Disponível em: <<http://gabinetedigital.rs.gov.br/post/tarso-e-manifestantes-protagonizam-dialogo-inedito-nas-redes/>>. Acesso em: 8 out. 2014.

THE WORLD Bank. [s. d.] Disponível em: <<http://www.worldbank.org/>>. Acesso em: 15 out. 2014.

UNPAN. [s. d.] Disponível em: <www.unpan.org>. Acesso em: 11 out. 2014.

VAZ, José Carlos. **Governança eletrônica: para onde é possível caminhar?** 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/745/745.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2014.

VEGA, Hannia. La comunicación de gobierno e internet. In: IZURIETA, Roberto., et al. **Estrategias de comunicación para gobiernos**. Buenos Aires: La Crujía, 2003.

VENTURA, Magda Maria. **O estudo de caso como modalidade de pesquisa**. 2007. Disponível em: <http://unisc.br/portal/upload/com_arquivo/o_estudo_de_caso_como_modalidade_de_pesquisa.pdf>. Acesso em: 28 out. 2014.

WEBER, Maria Helena. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

WOLTON, Dominique. **Internet, e depois?: uma teoria crítica das novas mídias**. Porto Alegre: Sulina, 2003.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZÉMOR, Pierre. **La communication publique**. Paris: Presses Universitaires, 1995.