

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO**

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA E DEMOCRACIA
DIGITAL: as estratégias comunicacionais dos portais de
municípios gaúchos com mais de cem mil habitantes**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Bruno Kegler

**Santa Maria, RS, Brasil
2011**

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA E DEMOCRACIA DIGITAL: as
estratégias comunicacionais dos portais de municípios gaúchos
com mais de cem mil habitantes**

Bruno Kegler

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação
da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como
requisito parcial para a obtenção do título de
Mestre em Comunicação

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Maria Ivete Trevisan Fossá

**Santa Maria, RS, Brasil
2011**

Ficha catalográfica

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-graduação em Comunicação**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a dissertação de Mestrado

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA E DEMOCRACIA DIGITAL:
as estratégias comunicacionais dos portais de municípios gaúchos
com mais de cem mil habitantes**

elaborada por

Bruno Kegler

como requisito parcial para obtenção do título de
Mestre em Comunicação

COMISSÃO EXAMINADORA:

Profa. Maria Ivete Trevisan Fossá, Dr^a. (UFSM)

(Presidente/Orientador)

Prof. Sivaldo Pereira da Silva, Dr. (UFAL - UFBA)

Profa. Rejane Oliveira Pozobon, Dr^a. (UFSM)

Suplente

Prof^a. Eugenia M. Mariano da Rocha Barichello, Dr^a. (UFSM)

Santa Maria, RS, Brasil, 2011.

Para a minha amada companheira, Jaqueline Kegler.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Santa Maria, onde ingressei em 2001, pela formação que recebi e pessoas que conheci.

À professora Ivete Fossá, pela compreensão e paciência em todos os meus devaneios até o amadurecimento para a comunicação pública. Pelas orientações, carinho e amizade. Muito obrigado.

Aos professores e servidores do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, pela dedicação, vivência e conhecimentos. Em especial, às professoras Eugenia Barichello, por todos os ensinamentos, desde o início da minha trajetória acadêmica; e Ada Machado Silveira, minha orientadora na graduação e determinante no meu interesse pela pesquisa.

Aos professores Rejane Oliveira Pozobon e Sivaldo Pereira da Silva, pela atenção, disponibilidade e preciosas contribuições, desde a qualificação do projeto de pesquisa.

Aos colegas de mestrado, pela construção conjunta de conhecimento e momentos de descontração.

Aos meus pais, Clovis e Soni, por me ensinarem o significado de “família”, pela dedicação e valores compartilhados. Pela compreensão e apoio, desde que decidi recomeçar.

Ao Daniel, à Luciana e ao Davi. Sempre presentes, mesmo fisicamente distantes.

Aos meus avós, Hildor e Ivonne, pelo exemplo de sabedoria, respeito e dedicação mútua. Pelos telefonemas e palavras de afeto, por vibrarem e compartilharem cada conquista.

Aos meus sogros, Jeferson e Cleonice, por me receberem de braços abertos e me proporcionarem a tranquilidade necessária para desenvolver os meus estudos, semana após semana. Meus “pais emprestados”, aos quais serei sempre grato.

Ao Ericson e ao William, por dividirem comigo o espaço e a atenção que lhes eram exclusivos e; pela disponibilidade em ajudar, sempre que precisei.

Ao Chopp e à Serena, nossos bichinhos de estimação, pelo carinho, paciência e dedicação.

E, finalmente, à Jaque, minha linda esposa. Quando pensei em recomeçar, a Jaque disse “vamos”. Assim, fomos. Ela, para o Doutorado. Eu, para o mestrado. Com ela, os 600 km semanais tornaram-se 6 km e as imersões teóricas jamais foram solitárias. Com ela, faria tudo novamente. Do mesmo jeito. Por ela, tenho amor, respeito e admiração imensos. Com ela e por ela, cheguei até aqui.

*Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas,
que já tem a forma do nosso corpo,
e esquecer os nossos caminhos,
que nos levam sempre aos mesmos lugares.
É o tempo da travessia: e, se não ousarmos fazê-la,
teremos ficado, para sempre, à margem de nós mesmos.*

Fernando Pessoa

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Comunicação
Universidade Federal de Santa Maria

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E DEMOCRACIA DIGITAL: ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS COMUNICACIONAIS DOS PORTAIS DE MUNICÍPIOS GAÚCHOS COM MAIS DE CEM MIL HABITANTES

AUTOR: Bruno Kegler
ORIENTADORA: Maria Ivete Trevisan Fossá
Data e local da defesa: Santa Maria, 2011.

A temática da pesquisa contempla duas noções teóricas centrais: comunicação pública e democracia digital, delimitando-se ao estudo das estratégias de comunicação pública digital nos portais governamentais dos municípios gaúchos com população superior a cem mil habitantes. A problemática de pesquisa é representada pela questão: Quais estratégias os portais dos municípios gaúchos, com mais de cem mil habitantes, contêm e como se estabelecem diante dos pressupostos teóricos de comunicação pública e de democracia digital no contexto social midiático? O objetivo geral é analisar as estratégias dos portais governamentais dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, com população superior a cem mil, sob os pressupostos teóricos de comunicação pública e de democracia digital e; os objetivos específicos são: a) identificar os referenciais teóricos sobre a relação entre os temas: midiática, internet, comunicação pública e democracia digital; b) verificar como (e se) os governos municipais do RS empregam as potencialidades comunicativas da internet para a comunicação pública; c) identificar indícios graduantes de democracia digital de cada portal; d) analisar, tangencialmente, o uso das estratégias de comunicação pública nos portais para fins ligados à visibilidade dos agentes políticos. Consideramos como pressupostos: incorporando a lógica midiática, os portais são palco para a visibilidade política dos prefeitos e demais atores políticos da esfera administrativa municipal, valorizando-se a forma e a imagem em detrimento do conteúdo de relevância pública; há a prevalência da ênfase informativa e unilateral, prestando contas conforme exigência constitucional e os demais conteúdos publicados são definidos pelos próprios governantes, a partir das impressões que têm sobre o que os munícipes querem receber; são escassas as possibilidades de fluxos bilaterais entre município e sociedade civil; as opiniões, questionamentos e críticas não são publicados nos portais; e, por fim, os conteúdos não são segmentados e o acesso não é facilitado, desconsiderando-se a desigualdade de acesso às tecnologias digitais. O percurso metodológico contempla: delimitação do *corpus* empírico; revisão bibliográfica sobre a temática abordada; coleta de dados nos portais municipais e classificação de cada portal em graduações de democracia digital, conforme a planilha de Silva (2005b). Por fim, é realizada a análise crítica interpretativa dos dados a partir das teorias estudadas. Os resultados indicam a predominância da ênfase informativa, com escassas possibilidades de discussão e debate acerca das temáticas de interesse civil e que os portais se constituem em palco mais autônomo para a visibilidade de atores políticos e suas realizações, na busca por reconhecimento; além disto, sugerem que a comunicação dos portais analisados carece de convergência com os pressupostos teóricos de comunicação pública e de democracia digital.

Palavras-chave: Midiática. Comunicação pública. Democracia digital.

ABSTRACT

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-graduação em Comunicação
Universidade Federal de Santa Maria

PUBLIC COMMUNICATION AND DIGITAL DEMOCRACY: analysis of the communication strategies of the portals of municipalities of Rio Grande do Sul State with a population exceeding one hundred thousand inhabitants.

AUTOR: Bruno Kegler
ORIENTADORA: Maria Ivete Trevisan Fossá
Data e local da defesa: Santa Maria, 2011.

The theme of this research includes two main theoretical notions: public communication and digital democracy, delimited to the study of the digital public communication strategies in the government portals of the municipalities from RS State with a population exceeding one hundred thousand inhabitants. The issue of the research is structured around the following question: what are the strategies that the portals of municipalities of RS State, with a population exceeding one hundred thousand, contain and how are they established facing the theoretical assumptions of public communication and digital democracy in the mediatized context of society; The overall objective is the analysis of communicative strategies on the government portals of the municipalities from Rio Grande do Sul State, with a population exceeding one hundred thousand, under the theoretical assumptions of public communication and digital democracy and; the specific objectives are: a) identify the theoretical thought on the relationship between the topics: mediatization, internet, public communication and digital democracy; b) verify how (and if) the municipal governments of RS work the communicative potential of the internet for public communication; c) identify regulative evidences of digital democracy of each portal; d) analyze, tangentially, in the portals, the use of the public communication strategies for purposes related to the visibility of politic agents. The assumptions considered are: incorporating the mediatized logic, the portals are the stage to the politic visibility of mayors and other political actors of the administrative sphere, valuing the shape and the image over the relevant public content; the informative and unilateral emphasis is prevalent, accountable as Constitutional required and the other contents published are defined by the rulers, according to what they judge to be important for the citizens; the possibilities of bilateral flows of information between governments and civil society are scarce; the opinions, questions, and criticals are not published in the portals; and finally, the contents are not segmented and the access is difficult, ignoring the inequality of access to digital technologies. The methodological approach includes: definition of empirical corpus; literature review on the subject addressed; data collection and municipal portals in the classification of each portal ranks of digital democracy, according to the Silva's (2005b) spreadsheet. Finally, and comparing the data with the theories studied. The results point to the most elementary levels of digital democracy, whichever the informative emphasis, with few opportunities for discussion and debate about the topics of civil interest; and the portals are the stage to the politic visibility of mayors and other political actors and their accomplishments, to achieve recognition; furthermore, the results suggest that the communication portals needs to converge with the theoretical assumptions of public communication and digital democracy.

Key words: Mediatization. Public Communication. Digital Democracy.

LISTA DE ANEXOS

Anexo A – Planilha de coleta de dados: graus de democracia digital (SILVA, 2005b)	139
Anexo B – Municípios do Rio Grande do Sul com mais de 100 mil habitantes.....	159

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Portal Porto Alegre – Cidadão.....	93
Figura 2 – Portal Bagé – Logomarca comemorativa 200 anos.....	96
Figura 3 – Portal Bagé – Visibilidade gestão municipal.....	97
Figura 4 - Portal Viamão – descrição.....	98
Figura 5 - Portal Caxias do Sul – descrição.....	100
Figura 6 - Portal Bento Gonçalves – Cidadão Web.....	106
Figura 7 – Portal Novo Hamburgo – classificação dos serviços.....	107
Figura 8 – Portal Novo Hamburgo – serviços para o cidadão.....	108
Figura 9 – Portal Porto Alegre – solicitação online de serviços.....	109
Figura 10 – Portal Porto Alegre – formulário solicitação serviços.....	110
Figura 11 – Portal de Novo Hamburgo: orçamento participativo.....	115
Figura 12 – Portal de Novo Hamburgo: fórum.....	116
Figura 13 – Portal de Canoas: Ágora virtual.....	117
Figura 14 – Portal Canoas: agenda da Ágora Virtual.....	118
Figura 15 – Portal de Santa Maria: Banco de Ideias e Ouvidoria.....	119

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Primeiro grau de democracia digital com ênfase na informação.....	84
Quadro 2 - Primeiro grau de democracia digital com ênfase em serviços.....	86
Quadro 3 – Segundo e terceiro grau de democracia digital.....	87
Quadro 4 - Quarto grau de democracia digital.....	88
Quadro 5 - Quinto grau de democracia digital.....	89
Quadro 6 - Resultados: 1º grau de democracia digital – ênfase informativa.....	92
Quadro 7 - Resultados – 1º grau de democracia digital – ênfase em serviços.....	107
Quadro 8 – Resultados: 3º e 2º segundo graus de democracia digital.....	113

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 AMBIÊNCIA DA COMUNICAÇÃO POLÍTICA CONTEMPORÂNEA	23
1.1 Da instrumentalidade à ambiência dos meios: cenário para a comunicação política.....	25
1.2 Visibilidade e <i>Imagem Pública</i> no cenário da comunicação pública.....	35
2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA: DIRETRIZES, REDES E ESTRATÉGIAS	43
2.1 Comunicação pública: (in)definições de um conceito em construção.....	44
2.2 Comunicação pública estratégica: a disputa por visibilidade e credibilidade.....	50
3 DÉFICIT DEMOCRÁTICO E DEMOCRACIA DIGITAL	57
3.1 A desconexão entre as esferas política e civil: o atual contexto democrático.....	57
3.2 Democracia, meios de comunicação de massa e internet: discussões teóricas.....	61
3.3 Democracia digital: origem, conceito e graduações.....	67
3.3.1 Democracia digital: origem do conceito.....	68
3.3.2 Democracia digital: finalidades e definição conceitual.....	69
3.3.3 Graduações de democracia digital em portais.....	72
3.3.4 Publicidade, Responsividade e Porosidade: condições democráticas da interface digital.....	74
4 CARACTERÍSTICAS E DEFINIÇÕES METODOLÓGICAS	79
4.1 <i>Corpus</i> empírico e revisão bibliográfica.....	79
4.2 Coleta de dados: planilha para análise dos graus de democracia digital.....	82
5 ESTRATÉGIAS COMUNICACIONAIS DOS PORTAIS DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS COM MAIS DE CEM MIL HABITANTES	91
5.1 A ênfase informativa dos portais.....	91
5.2 A ênfase em serviços dos portais.....	102
5.3 Portais municipais diante do terceiro e segundo grau de democracia digital.....	112
CONCLUSÃO	123
REFERÊNCIAS	131
ANEXOS	139

INTRODUÇÃO

A pesquisa “COMUNICAÇÃO PÚBLICA E DEMOCRACIA DIGITAL: as estratégias comunicacionais dos portais de municípios gaúchos com mais de cem mil habitantes” tem como tema a relação entre duas noções teóricas principais: comunicação pública e democracia digital. Estas noções são situadas no estudo diante da perspectiva da midiatização (SODRÉ, 2002), ambiência que condiciona todos os processos sociais da contemporaneidade. Em termos empíricos, a investigação limita-se a analisar os portais das Prefeituras dos dezoito municípios do Rio Grande do Sul com população superior a cem mil habitantes.

Temas recentes de pesquisa no campo da comunicação, ambas se debruçam sobre a relação entre as esferas política e civil e, mais especificamente, na aproximação entre as duas para os fins democráticos. Com a diferença que esta concentra sua análise no emprego das tecnologias digitais, enquanto aquela contempla outras formas de comunicação mediada e a comunicação face a face. Por entendermos que, para a comunicação pública, o emprego das tecnologias digitais é fundamental para o atendimento de seus objetivos e funções, a temática delimita-se ao estudo das estratégias de comunicação pública digital nos portais governamentais dos municípios gaúchos com população superior a cem mil habitantes.

A problemática desta pesquisa emerge no contexto da sociedade midiatizada contemporânea, o qual exige análises constantes sobre a relação entre os meios de comunicação e os processos comunicativos institucionais, além dos modos como aqueles impactam na estruturação e funcionamento social. A crescente complexificação e interconexão entre as diversas sociedades, acelerada pelas tecnologias de informação e de comunicação, nas últimas quatro décadas, levou a uma alteração na percepção de espaço e de tempo, na medida em que estes são suprimidos pela velocidade dos fluxos de informação.

Para a sociedade, o produto e os efeitos da ênfase tecnológica, desta época, culminam na tendência à intensificação da conectividade através das tecnologias de informação e de comunicação. Este quadro interfere diretamente nas formas de sociabilidade e de constituição cultural, na medida em que a maior parte das nossas representações sobre a realidade é oriunda de informações mediadas por mídia.

A interferência na compreensão da realidade resulta da conjuntura de mediações que desenvolvemos em um processo contínuo, que perpassa toda a nossa existência, sujeito a revisões, reposicionamentos e atualizações de conceitos e pontos de vista. As mediações são impulsionadas pela necessidade que temos de buscar o outro, de fazer projeções e distinções e assim construir conhecimento (SODRÉ, 2002). Pode-se dizer, então, que é uma condição existencial. Neste ponto, é razoável considerar que se televisão, rádio, jornal e internet se constituem em esfera central de visibilidade; para instituições e sujeitos, este quadro traz implicações, especialmente àqueles que dependem da imagem, como as instituições privadas, públicas e os atores políticos, para legitimar-se e legitimar seus atos.

Porém, especificamente frente aos meios de comunicação massivos, para ingressar na cena midiática, é necessária a sujeição aos códigos e estrutura que a constituem, frente à sua atual configuração como ambiência (GOMES, 2004) ou máquinas de informação, segundo a concepção de Charaudeau (2011), e que caracterizam o contexto midiático (SODRÉ, 2002). Sendo assim, os conteúdos veiculados por corporações de mídia, originários dos mais diversos campos sociais, estão sujeitos à lógica que rege seu funcionamento, pautada pela busca por audiência, lucro e interesses particulares.

Nesta perspectiva, os fatos contados são articulados a elementos que os tornam mais comercializáveis, com contornos de dramaticidade e de comicidade, por exemplo. Além disso, os fatos são adaptados às exigências e limitações de tempo para a veiculação e de espaço para redigir os textos. Daí que dizer que as informações midiáticas influenciam a representação sobre a realidade, pois esta se origina a partir de outra representação, que traz em si elementos inerentes à lógica que rege o funcionamento das organizações de mídia.

Trazendo esta reflexão para o objeto de estudo da presente pesquisa, que é a comunicação pública através dos portais dos dezoito maiores municípios do Estado do Rio Grande do Sul, é interessante relacioná-la à comunicação destes diante da necessidade de visibilidade, especialmente por conjugar interesses públicos e de atores políticos. Os meios de comunicação de massa não são um instrumento que está à disposição dos atores políticos, sempre que estes precisam comunicar algo de interesse público, em nome do Estado. Os espaços da programação regular são comercializados, o que implica vultosos investimentos estatais.

O que inferimos desta delicada (mas necessária) relação é que, mesmo ocupando cargos eletivos, os atores políticos podem continuar construindo a sua imagem, porém sob o argumento do interesse público, através da comunicação pública dos municípios. Articula-se esta perspectiva ao fato de existir, na sociedade midiática, um ambiente para troca

horizontalizada e direta de informações, sem a interferência das estruturas de produção de conteúdos midiáticos dos meios de comunicação de massa. Soma-se a isso, a instantaneidade com que estas trocas ocorrem, superando limitações espaciais e temporais; a ampla capacidade de armazenamento de dados; a convergência de múltiplos suportes de mídia; as ferramentas e recursos para agir sobre a informação; entre outros que poderiam ser listados. São as potencialidades técnicas da ambiência digital da internet.

Diante dessas considerações, entendemos que os portais dos municípios podem configurar um espaço de comunicação e de relacionamento direto, entre governantes e cidadãos, mais autônomo e mais barato, que, além do interesse público, podem ser utilizados para a promoção e controle da imagem de atores políticos e para fazer frente aos demais sistemas das Redes de Comunicação Pública (WEBER, 2007, 2011). Ou seja, constitui-se um canal imprescindível para a emissão de fatos e de discursos voltados à formação da imagem pública dos atores políticos eleitos. Nesta perspectiva, o argumento de modernização da administração municipal, de informatização e desburocratização dos serviços públicos, da melhoria da comunicação com os cidadãos, convergiria com o que propõe Sodré (2002) sobre a exaltação das potencialidades técnicas da internet, quando afirma que tudo isto faz parte, na verdade, do discurso que visa à manutenção das estruturas políticas e econômicas dominantes.

Sobre este mesmo ambiente e inovações, no final da década de 1990, emergiram discussões encantadas em torno da superação dos déficits democráticos das sociedades contemporâneas, período que coincide com o momento mais acalorado das discussões sobre as frustrações com os meios de comunicação de massa, também frente ao seu potencial democrático (GOMES, 2005a). Na perspectiva daqueles estudos, ter-se-ia um espaço próprio para o debate argumentativo e para a superação das aporias vividas nas sociedades democráticas contemporâneas (GOMES 2005a; SILVA 2009).

Transcorridos cerca de quinze anos desde então, as discussões se encontram num estágio mais maduro e a observação das práticas já oferece, há algum tempo, subsídios para análises mais consistentes. Sabe-se que a estrutura e o ambiente da internet não são intrinsecamente democráticos, mas são reconhecidas suas inovações e as possibilidades para o relacionamento entre Estado e cidadãos (SILVA, 2009). Dentro desse horizonte discursivo, criam-se expressões, como *democracia digital* e *e-democracy* que, em linhas gerais, vêm a designar o emprego das TICs para ampliar a participação política dos cidadãos nas decisões relacionadas às políticas e aos negócios públicos, frente à constatação do déficit de participação civil nas sociedades democráticas contemporâneas (GOMES, 2005a, 2005b; SILVA, 2005a, 2005b).

Desse modo, as pesquisas nesta área investigam se e como a internet, demais tecnologias digitais, aplicativos e ferramentas, podem contribuir para “devolver” o protagonismo ao povo, reduzindo a desconexão entre as esferas política e civil. Ou, dito de outro modo, podem ser utilizadas para aproximar a esfera civil das instâncias políticas decisórias, reduzindo a excessiva autonomia dos representantes eleitos pelo voto (GOMES, 2005a, 2011).

Porém, se a ambiência digital da internet tem possibilidades complementares para a comunicação pública dos municípios, através dos portais, não é menos verdadeiro que, concomitantemente, também pode servir de palco para a visibilidade de governantes e de partidos políticos, em detrimento do interesse coletivo, reproduzindo as mesmas práticas omissivas e persuasivas que contribuíram para a realidade democrática contemporânea. Nesse sentido, entendemos que os estudos sobre comunicação pública necessitam de investigações empíricas constantes, entrelaçando teoria e prática.

Frente ao exposto, a problemática de pesquisa ancora-se sobre as perspectivas teóricas de comunicação pública e democracia digital e induz à compreensão sobre como a midiatização impõe novos arranjos à comunicação pública dos municípios através das ambiências digitais. Desta forma, é representada pela seguinte questão: Quais estratégias os portais dos municípios gaúchos, com mais de cem mil habitantes, contêm e como se estabelecem diante dos pressupostos teóricos de comunicação pública e de democracia digital no contexto social midiatizado?

Descrita a questão problema, temos como pressupostos centrais que: 1) incorporando a lógica da midiatização (SODRÉ, 2002), os portais se constituem em palco para a visibilidade política dos prefeitos e demais atores políticos da esfera administrativa municipal, através da valorização da forma sobre o conteúdo, da utilização excessiva de fotos, de slogans e marcas que caracterizem e identifiquem o governo, e de fatos e discursos mais voltados à promoção da imagem do governo e de seus atores do que à relevância pública; 2) prevalece, nos portais analisados, a ênfase informativa e unilateral, prestando contas conforme exigência constitucional e as demais informações são escolhidas de acordo com o que os governantes decidem mostrar, a partir das impressões que têm sobre o que os munícipes querem receber; 3) são escassas as possibilidades de fluxos bilaterais entre município e sociedade civil; 4) as opiniões, questionamentos e críticas não são publicados nos portais; 5) e, por fim, os conteúdos não são segmentados e o acesso não é facilitado, desconsiderando-se a desigualdade de acesso às tecnologias digitais.

Ainda, julgamos ser necessário delimitar outros dois aspectos relevantes ao estudo, os quais orientaram a escolha metodológica: 1) nossa análise não confronta, diretamente, os dados obtidos nos portais municipais com os níveis de participação civil e em que instâncias decisórias ela ocorre; 2) buscamos o exame das estratégias de comunicação pública empregadas nos portais, as quais têm o objetivo de informar, ouvir, propiciar o diálogo, o debate, privilegiar o interesse público, enquanto potenciais para proporcionar a participação civil. Além disto, como apresentado na problemática, relaciona-se tangencialmente e, inevitavelmente, a este estudo, a busca por visibilidade de agentes políticos através das estratégias comunicacionais do Estado¹, o que pode denotar a presença da lógica de mercado e de disputa por imagem pública, próprios dos processos comunicativos da sociedade contemporânea e, já comuns, na comunicação mediada pelos meios de comunicação de massa. Assim, a este respeito serão feitas considerações complementares tanto nas análises como nas considerações finais.

Os conceitos operacionais desta pesquisa são: midiatização, comunicação pública e democracia digital. O conceito de midiatização é abordado a partir de Sodré (2002) e Fausto Neto (2006) e trata-se de uma ambiência social condicionada e definida pela lógica midiática atrelada aos interesses de mercado. Por ser uma ambiência, a midiatiza o   como um cenário, um plano de fundo empírico e teórico para o fenômeno investigado, e   também como uma matriz de referência para os estudos acerca da comunica o na sociedade contemporânea, que situa o olhar do pesquisador em seu local de pesquisa². Desta forma, a midiatiza o passa a condicionar as estratégias comunicacionais de institui es não midiáticas, ou seja, que não se classificam como uma empresa de média. Neste caso, trata-se de portais dos Poderes Executivos que tendem a ter incorporados alguns pressupostos de comunica o midiática no seu desenvolvimento.

Ainda que nosso interesse seja na no o de comunica o pública, destacamos que, no primeiro capítulo, prevalece o termo comunica o política. Tal fato se deve   op o pela manuten o da terminologia utilizada por Gomes (2004), eixo teórico da referida se o, e por compreendermos que a comunica o pública aqui analisada   se insere na ampla e complexa perspectiva de pesquisa denominada Comunica o Política, que se constituiu em

¹ Este tema   secundário neste estudo, porém   central no projeto de Doutorado que será desenvolvido na Universidade Federal do Rio Grande do Sul a partir de março de 2012, sob orienta o da Professora Maria Helena Weber. Assim, o pesquisador, diante dos estudos realizados para a sele o do Doutorado, incorporou tais contribui es de forma tangencial   proposta central do estudo, mas não menos importante diante dos tensionamentos que a temática sofre no cenário midiatizado contemporâneo.

² O Programa de Pós-gradua o em Comunica o da Universidade Federal de Santa Maria tem sua área de concentra o definida como *Comunica o Midiática*, sendo Sodré (2002) importante referência, especialmente para a Linha de Pesquisa *M dia e Estratégias Comunicacionais*   qual se vincula este trabalho.

especialidade de estudo a partir da constituição de vasto e interdisciplinar volume de investigações, especialmente nas três últimas décadas (GOMES, 2004). Deste modo, não restringimos a expressão comunicação política à comunicação do Estado, nem empregamos comunicação política e comunicação pública como sinônimas, pois entendemos que esta é uma “sub-especialidade” daquela, percepção que guia nosso olhar no desenvolvimento da discussão teórica do primeiro capítulo.

Nesta pesquisa, o termo comunicação pública é estudado a partir de algumas referências principais, entre elas Matos (1999), Duarte (2007, 2011), Brandão (2007) e Weber (2007, 2011). Mais do que um conjunto de práticas específicas, a comunicação pública pode ser entendida como uma postura (DUARTE, 2007) a ser adotada pelo Estado para nortear a sua comunicação, que tem como premissas primar pelo interesse público e pela relação com cidadãos, tendo nas tecnologias digitais novas possibilidades e potencialidades, no contexto midiático. Diante disto, o conceito de democracia digital rege a comunicação pública digital e define-se pelas formas de usos de “tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos, em benefício do teor democrático da comunidade política” (GOMES, 2011, p. 28). Do cruzamento entre os referenciais teóricos estudados, neste estudo compreendemos que a comunicação pública é a estabelecida pelo Estado e pautada pelo interesse público, mas que não está isenta dos tensionamentos inerentes às disputas por visibilidade, credibilidade e construção de imagem pública dos seus atores políticos e de suas instituições.

O objetivo geral deste estudo é analisar as estratégias dos portais governamentais dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, com população superior a cem mil, sob os pressupostos teóricos de comunicação pública e de democracia digital. Os objetivos específicos são: a) identificar os referenciais teóricos sobre a relação entre os temas: midiática, internet, comunicação pública e democracia digital; b) verificar como (e se) os governos municipais do RS empregam as potencialidades comunicativas da internet para a comunicação pública; c) identificar indícios graduantes de democracia digital de cada portal; d) analisar, tangencialmente, o uso das estratégias de comunicação pública nos portais para fins ligados à visibilidade dos agentes políticos.

Frente a problemática, os pressupostos e os objetivos propostos, estruturamos o percurso metodológico em quatro etapas: 1) delimitação do *corpus* empírico; 2) revisão bibliográfica sobre a temática abordada; 3) coleta de dados nos portais municipais, através de planilha desenvolvida por Silva (2005b); 4) classificação de cada portal em graduações de democracia digital, conforme a planilha de Silva (2005b) e confronto dos dados com as

teorias estudadas. Por fim, realizamos a análise crítica e interpretativa dos dados levantados diante dos aportes teóricos estudados.

Dentro do leque de possibilidades de comunicação através de suportes digitais, restringimos nossa análise aos portais, por ser o modo mais usual de implementação das TICs pelas administrações municipais. O *corpus* empírico é composto pelos municípios pertencentes ao estado do Rio Grande do Sul, Brasil, com população superior a cem mil habitantes, conforme consulta aos dados do censo do IBGE/2010. São eles: Porto Alegre, Caxias do Sul, Pelotas, Canoas, Santa Maria, Gravataí, Viamão, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Rio Grande, Alvorada, Passo Fundo, Sapucaia do Sul, Uruguaiana, Cachoeirinha, Santa Cruz do Sul, Bagé e Bento Gonçalves. A delimitação decorre da compreensão de que a comunicação pública midiática e midiaticizada se faz mais presente e necessária em municípios de maior volume populacional, dada a inviabilidade de atender a todos os cidadãos presencialmente.

A pesquisa bibliográfica consistiu no levantamento das publicações relacionadas ao tema de pesquisa. Entre os principais autores estão Sodré (2002), Gomes (2004, 2005a; 2005b, 2008, 2011), Silva (2005a; 2005b; 2009a; 2009b; 2011); Thompson (2008a, 2008b); Brandão (2007), Monteiro (2007), Zémor (1995), Matos (1999), Duarte (2007, 2011), Wolton (2010), Weber (2007, 2011), Maia (2008, 2011). Esta etapa se estendeu até a conclusão das análises. Entre os materiais consultados estão sites, legislação, livros, teses, dissertações, artigos, palestras e entrevistas disponibilizadas na web, etc.

A terceira etapa do percurso metodológico foi a coleta de dados nos portais municipais investigados. Para tanto, utilizamos a planilha desenvolvida e aplicada por Silva (2005b), com a finalidade de permitir a identificação de elementos graduantes, mas não determinantes, de democracia digital (SILVA, 2005b). Foi preenchida uma planilha para cada portal examinado. Na quarta e última etapa, de posse dos dados obtidos, foram aferidos os índices de desenvolvimento de cada portal, nas diferentes graduações de democracia digital, e confrontados com a bibliografia estudada.

Diante de todos esses aspectos, este estudo justifica-se, para o campo de comunicação, porque busca a observação empírica das estratégias empregadas pelos governos municipais, em portais, com o objetivo de trazer contribuições teóricas sobre o emprego das potencialidades comunicativas da internet para as duas temáticas que se intersectam nesta pesquisa, comunicação pública e democracia digital. Percebe-se, nesta temática, um terreno fértil para novas e contínuas reflexões que contribuam para o efetivo uso da internet em prol da aproximação entre os cidadãos e seus representantes.

Além das contribuições teóricas, através da análise dos portais, pudemos traçar um panorama sobre a comunicação pública digital dos governos dos referidos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, na ambiência da internet. Entendemos que, através da identificação de *erros* e *acertos*, pode-se pensar na correção ou replicação desses aspectos para melhorar a comunicação pública dos municípios. Quem sabe assim, estejamos também exercendo a cidadania, *vigiando* se os recursos públicos empregados na comunicação pública tem potencial retorno democrático.

É relevante para o Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UFSM, porque será a primeira pesquisa a abordar a temática comunicação pública e democracia digital. Além da originalidade da proposta, permite o intercâmbio de conhecimentos com outros programas de pós-graduação, como das Universidades Federais da Bahia, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, de onde se originam diversas pesquisas e a maior parte dos referenciais bibliográficos consultados. Enfim, para a linha de pesquisa, frente ao fenômeno da midiatização (SODRÉ, 2002), a pesquisa justifica-se por investigar as estratégias empregadas pelos municípios na ambiência midiatizada, enquanto suporte que permite a convergência midiática (JENKINS, 2009) e que apresenta novas possibilidades de comunicação no relacionamento entre municípios e cidadãos.

Apresentados os aspectos essenciais que norteiam a construção desta investigação, segue a descrição da estrutura do estudo, com as escolhas teóricas e os objetivos de cada um dos cinco capítulos em que está subdividido.

No primeiro, abordamos a discussão sobre o contexto comunicacional e informacional que permeia as relações na sociedade contemporânea, com intuito de compreender as implicações da mediação tecnológica nas formas de comunicação do Estado com os cidadãos. Na primeira seção, descrevemos as transformações da comunicação política³ diante das transformações dos meios de comunicação, desde quando percebidos como instrumentos de mediação até hoje, quando considerados protagonistas que acionam uma ambiência midiatizada na sociedade contemporânea. As principais referências teóricas são os estudos de Gomes (2004), Sodré (2002) e Fausto Neto (2006). A segunda seção visa abordar os tensionamentos entre os objetivos da comunicação pública ligados ao interesse público, diante do papel que os meios de comunicação exercem como promotores e palco de visibilidade, logo, estratégicos para a construção da imagem pública (THOMPSON, 2008; GOMES, 2004).

³Como já referenciado nesta introdução, no capítulo 1 empregamos o termo comunicação política, pois a principal referência é Gomes (2004).

No segundo capítulo, o objetivo é desenvolver a discussão sobre os preceitos da comunicação pública, que podem orientar os processos comunicativos dos municípios, inclusive nos portais. Na primeira seção, desenvolvemos a discussão sobre a construção do conceito de comunicação pública, delimitando-a pelos aspectos relacionais intrínsecos à comunicação e como uma postura que pode nortear as iniciativas dos municípios, mais do que um conjunto de práticas pré-determinadas. As principais referências são Brandão (2007), Duarte (2007), Monteiro (2007), Matos (1999), Zémor (1995). Por fim, apresentamos a noção de comunicação pública a partir de Weber (2007, 2011) e a relacionamos com os pressupostos de visibilidade e midiatização que permeiam a comunicação pública contemporânea.

No terceiro capítulo, os objetivos são trazer à pauta as razões dos déficits democráticos das sociedades contemporâneas, compreender as possibilidades de emprego da internet na comunicação do Estado para reduzir o afastamento da sociedade civil das instâncias políticas decisórias, o conceito de democracia digital e as diferentes graduações para análise de portais. Na primeira seção, a argumentação aborda as causas dos déficits democráticos e os requisitos necessários para atenuar esta realidade. O eixo condutor será Gomes (2005a). Em seguida, abordaremos as discussões teóricas sobre o papel dos meios de comunicação de massa no afastamento da esfera civil das instâncias políticas decisórias e as expectativas criadas em torno das potencialidades comunicativas da internet para minimizar este quadro, e o estágio em que os estudos nesta área já se encontram. Seguiremos as contribuições de Gomes (2005a) e Silva (2009a). No terceiro subcapítulo, abordamos o conceito de democracia digital e as diferentes graduações que permitem a sumarização para a análise de portais. As principais referências são Gomes (2005b) e Silva (2005a; 2005b).

No quarto capítulo, apresentamos o caminho metodológico percorrido, já descrito no decorrer da introdução. Por fim, o último capítulo tem o objetivo de descrever e analisar os resultados encontrados mediante o percurso metodológico seguido e os pressupostos teóricos estudados. Em linhas gerais, os resultados apontam que as estratégias de comunicação dos portais analisados carecem de convergência com os pressupostos teóricos de comunicação pública e de democracia digital em busca do relacionamento entre Estado e cidadãos, pois há predominância da ênfase informativa e escassas possibilidades de discussão e debate acerca das temáticas de interesse público.

CAPÍTULO 1

AMBIÊNCIA DA COMUNICAÇÃO POLÍTICA CONTEMPORÂNEA

Neste capítulo, nosso objetivo é compreender o contexto em que se insere a comunicação pública contemporânea, fazendo-se necessário retomar alguns pressupostos históricos e teóricos sobre o tema. Como já referenciado na introdução deste estudo, não entraremos na discussão acerca da terminologia e respeitaremos os termos adotados pelos autores que embasam nosso capítulo, ou seja, comunicação política é predominante. Adotamos a *comunicação política* para retratar os avanços da atuação da comunicação estabelecida pelo Estado, e, tangencialmente a ele, pelos seus atores políticos, diante das transformações dos meios de comunicação.

Inicialmente, discutimos sobre o contexto comunicacional e informacional que permeia as relações na sociedade contemporânea, com intuito de compreender as implicações da mediação tecnológica das relações humanas nas formas de comunicação e de relacionamento do Estado com os cidadãos. Para tanto, descrevemos as transformações que a comunicação política passou nas últimas décadas (GOMES, 2004), na sua relação com os meios de comunicação, exemplificando com alguns momentos históricos da comunicação do Estado brasileiro (KUNSCH, 2002; MATOS, 1999; KEGLER, 2008).

Consideramos que os estudos sobre comunicação, política, meios de comunicação e suas características, diferem em cada contexto histórico e social. Da percepção dos meios como instrumentalidades aos meios como ambiência (GOMES, 2004), compreendemos que estes se definem como um plano de fundo para o estudo da comunicação pública, especialmente da comunicação entre Estado e cidadão através dos portais, foco desta pesquisa. Da mesma forma, discussões sobre as disputas por imagem e pelo reconhecimento público desta, ligam-se secundariamente a esta proposta e nos fornecem o aporte necessário a uma análise contextualizada, ampliando o nosso olhar analítico para além daquilo que a comunicação pública dos municípios poderia fazer, num ideal só possível enquanto diretriz, para a compreensão dos aspectos que a condicionam à configuração atual.

Assim, contemplamos o contexto tecnológico da sociedade, que nos permite compreender a noção de midiatização (SODRÉ, 2002), a qual condiciona os fenômenos comunicativos da atualidade, logo, a relações sociais de forma ampla. Nesta perspectiva, articulam-se⁴ fundamentalmente a noção de comunicação pública proposta por Weber (2007; 2011), pelo seu caráter sistêmico com estabelecimento em rede e tematização pautada pelo interesse público, com os pressupostos contemporâneos da comunicação, também definidos pela dinâmica e fluidez de processo em rede, diante de uma lógica midiatizada ajustada pelos interesses de mercado (SODRÉ, 2002). A tais interesses, relaciona-se a disputa por visibilidade e credibilidade estabelecida em torno da construção da imagem pública em estratégias comunicacionais.

A partir deste contexto midiatizado contemporâneo e das transformações da comunicação política, temos um cenário que abarca a centralidade dos meios de comunicação nas relações sociais e institucionais, delimitado neste estudo pela ambiência digital.

Na segunda seção, partimos para a relação entre comunicação, política e imagem, através da discussão sobre os conceitos de imagem pública e política de imagem, caracterizando as complexas relações que sustentam sistemas ocupados em induzir, gerenciar e controlar a formação da imagem pública de atores políticos, através dos meios de comunicação. Esta seção tem como principal referência Gomes (2004), autor que aborda especialmente os meios de comunicação de massa, entretanto, consideramos que as potencialidades da internet servem simultaneamente para os fins democráticos, estudados no capítulo 3, como para os fins de visibilidade relativos à imagem pública definida por Gomes (2004). Assim, os variados meios de comunicação são condicionantes, massivos ou institucionais, pois promovem as imagens públicas em uma lógica midiatizada (SODRÉ, 2002).

Caracterizado este quadro de tensionamentos, busca-se introduzir a discussão que seguirá no capítulo dois, evidenciando que a comunicação pública dos municípios é condicionada por esta lógica e pode, mesmo ao estabelecer graus de democracia digital em seus portais, incorporar nos seus fluxos informativos interesses e disputas próprias deste contexto concorrencial. Assim, o capítulo será estruturado em dois subcapítulos. O primeiro, *Das instrumentalidades à ambiência dos meios: cenário para a comunicação política*, tem como base as seguintes referências: Brandão (2007), Fausto Neto (2006), Gomes (2004), Sodré (2002). O segundo subcapítulo, *Visibilidade e Imagem Pública no cenário da*

⁴ Esta articulação é estabelecida no último subcapítulo do Capítulo 2.

comunicação pública, tem como principais referências: Charaudeau (2011), Gomes (2004) e Thompson (2008), e apresenta os pressupostos da relação entre visibilidade e comunicação pública para, no capítulo dois, delinear os aspectos conceituais desta.

1.1 Da instrumentalidade à ambiência dos meios: cenário para a comunicação política

Os estudos sobre comunicação e política passam por estágios que retratam, de certa forma, as concepções e funções atribuídas aos meios de comunicação, bem como suas características técnicas, nos diferentes contextos históricos e sociais. Isto pode ser visualizado através da compreensão dos modelos propostos por Gomes (2004), sobre a relação entre comunicação e política, sendo, cada um destes, “um conjunto de práticas instituídas, de costumes e de habilidades que formam um padrão social, embora saiba que os padrões em geral correspondem às épocas e respondem a circunstâncias históricas” (GOMES, 2004, p. 45). O autor ressalta que os modelos diferentes convivem no interior do mesmo espaço social, porém sempre há uma fase técnica predominante que delinea o modelo dominante, entre os três propostos.

O primeiro considera comunicação de massa a imprensa organizada como um sistema à parte do Estado, visto que a imprensa burguesa de opinião “situava-se fora da esfera reservada da política do Estado absoluto e funcionava como instrumento de discussão pública, portanto, instrumento também da dura crítica contra as zonas de segredo da decisão política” (GOMES, 2004, p. 46). Este modelo possui duas fases e, a segunda, resulta da conquista do Estado e das esferas de decisão política pelos burgueses, momento em que “a relação entre imprensa e política precisa, naturalmente, ser reconsiderada” (GOMES, 2004, p. 46). Diante disto, a imprensa de opinião ganha forma de imprensa de partido o que “obscurece a sua função de instrumento da esfera pública e de representante dos interesses da esfera civil” e faz emergir as garantias de liberdade de expressão com intuito de conquistar liberdade para o confronto partidário (GOMES, 2004, p. 47).

O segundo modelo retrata a imprensa acrescida de diversas instituições e tecnologias de produção, reprodução, circulação e emissão de mensagens de forma massiva. Surge o rádio, o cinema e a televisão, num contexto que considera a comunicação como negócio e no qual os “dispositivos técnicos para a comunicação de massa funcionam como extraordinários

instrumentos para se organizar o gosto, as disposições e opinião do público, inclusive o gosto, disposições e opinião sobre as questões de natureza política” (GOMES, 2004, p. 48).

A partir dos estudos de Gomes (2004), entendemos que entre os anos 1920 e, ao menos, nas quatro décadas seguintes, os estudos sobre política e comunicação abordavam duas categorias: a política ou a sociedade. Além disto, os meios de comunicação predominantes no relacionamento entre tais categorias eram os meios de comunicação de massa, ou seja, imprensa, televisão e rádio.

Neste contexto, as instituições da comunicação de massa, enquanto “dispositivos técnicos, formações sociais e recursos expressivos eram consideradas numa perspectiva instrumental, isto é, como meras intermediárias, como meios entre os dois pólos que realmente contam” (GOMES, 2004, p. 18). A comunicação midiática massiva interligava a política e a sociedade através das suas características técnicas, a partir de determinados objetivos e efeitos. No Brasil, estes *efeitos midiáticos* eram buscados pelo governo, especialmente, através da imprensa e propaganda e, para a consecução destes objetivos, possuía, inicialmente, o Departamento Oficial de Propaganda (1931); depois, o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (1934) e; em seguida, o Departamento de Imprensa e Propaganda (1939). Todos criados no governo do Presidente Getúlio Vargas com a finalidade de disseminar e consolidar o discurso do Estado (KUNSCH, 2002; MATOS, 1999; KEGLER, 2008).

Frente a isto, emergem estudos sobre a relação entre meios de comunicação e política, especialmente diante dos efeitos possíveis e, simultaneamente, à preocupação em relação à cidadania. Conforme Gomes,

[...] do ponto de vista do âmbito da cidadania, a esfera civil, muita coisa precisa ser reconsiderada. [...] Os meios de comunicação alcançam nesse momento, ao mesmo tempo, as pessoas localizadas em pontos mais remotos, situadas nas mais diversas classes e com nível de alfabetização, cultura, capacidade de consumo cultural e competência expressiva os mais diversificados. [...] essas pessoas, porque podem consumir a mesma informação e os mesmos produtos de cultura e entretenimento que todas as outras, não deixam de constituir uma nova publicidade social, uma esfera expandida de visibilidade pública, um público sem convivência e presença (GOMES, 2004, p. 49).

Entre as *reconsiderações* (ainda) necessárias, em relação à cidadania, remetemos aos estudos contemporâneos que avaliam que, a partir da internet, a esfera de visibilidade pública expande-se ainda mais ao comportar, além da televisão e rádio, em locais remotos, os

telecentros⁵ comunitários, por exemplo, como estratégias comunicacionais do Estado, resultantes de políticas públicas, com objetivo de inclusão digital. Consideramos que os telecentros podem possibilitar o acesso aos portais institucionais do Estado e a uma ampla diversidade de fontes de informação, além de viabilizar novas possibilidades de relacionamento. Pautada pelo interesse público, a comunicação pública teria sua repercussão ampliada até estas localidades, social e economicamente excluídas, através de um canal direto e constante de comunicação e de informação. Logo, ao adquirirem autonomia para *agir* na internet (PEREIRA e MORIGI, 2011), através dos telecentros, os indivíduos teriam possibilidades alargadas para exercer sua cidadania, buscando informações, compartilhando, debatendo e exercendo pressão sobre o governo para contribuir para o fortalecimento democrático.

Retomando os modelos propostos por Gomes (2004), o terceiro passa a ter centralidade nos estudos sobre comunicação, no decorrer do século XX, e tem seus contornos estabelecidos pela indústria da informação, a qual “surge quando o mundo dos negócios se dá conta de que a informação pode se transformar num negócio cujas transações se realizam não mais com corporações e partidos mantenedores, mas com duas categorias novas, os consumidores de informação e os anunciantes” (GOMES, 2004, p. 50). Institui-se uma imprensa empresarial, que visa colocar à disposição do consumidor a informação com contornos de produto e de serviço. Diante disto, evidenciam-se os tensionamentos entre os campos político e midiático, pois, ao mesmo tempo em que a cidadania deixa de ser preceito básico da prática jornalística, a credibilidade dos noticiários consolida-se diante de outras fontes. Enfim, ambos impactam em descrédito político frente à esfera civil e acentuam o distanciamento entre esta e a esfera política (GOMES, 2005a).

De acordo com Gomes (2004) foi somente a partir da década de 1960, a reboque da indústria cultural e de comunicação, que os meios de comunicação ensaiaram certa autonomia institucional, o que, aos poucos configura a noção como ambiência, própria do século XXI. Porém, antes desta configuração como ambiência, os meios de comunicação de massa organizam-se como um campo social pautado por interesses próprios, ou seja, dos seus empresários e profissionais, sendo, no nosso entendimento, o que retrata Gomes (2004) como o patamar de *grandeza institucional*. Neste sentido, ao relacionarmos com a proposta de Sodré (2002), entendemos que, hoje, os meios de comunicação atuam para além das suas

⁵Telecentros comunitários são espaços com computadores e acesso à internet, com acesso gratuito e destinados a propiciar o contato com as tecnologias de informação e de comunicação, e a inclusão digital aos moradores da localidade beneficiada pela instalação.

características técnicas e estruturam uma ambiência social, a qual é denominada pelo autor de *mediatizada*.

Neste contexto, a instrumentalidade atribuída aos meios de comunicação passa a ser cada vez mais questionada, pois

[...] os dispositivos de comunicação foram pouco a pouco incluídos nos setores sociais da informação e da cultura de massa como elementos destinados integralmente a satisfazer os seus desejos iminentes e não os interesses de qualquer outro setor social, a não ser que estes fossem compatíveis com os primeiros (GOMES, 2004, p. 52).

À medida que os meios se organizam em busca de objetivos e interesses próprios, tendem a se estabelecer como campo social, que articula, além dos interesses econômicos das suas organizações, os princípios e valores das profissões e atividades que o estruturam, como o jornalismo, por exemplo. Assim, Gomes (2004) acredita que a comunicação passa a ser considerada como uma *grandeza institucional* em relação à outra *grandeza*: a política. Este reconhecimento está associado à crescente indústria cultural e de comunicação, as quais traçam contornos institucionais à comunicação de massa, para além de instrumentalidades. Para o autor, um novo estágio da relação entre comunicação e política resulta da indústria cultural, pois “a comunicação havia se transformado muito rapidamente numa indústria potente e espalhada pelo mundo e a prática política que se apoiava na comunicação de massa já se difundia pelas grandes democracias do planeta” (GOMES, 2004, p. 21).

A comunicação, neste panorama, passa a ocupar centralidade nos contextos institucionais e, do seu caráter instrumental passa a ser percebida como um “campo social predominante que impõe as suas estratégias e linguagens à política e suas opiniões, imagens e agendas ao público” (GOMES, 2004, p. 21). Entretanto, este estágio herda certo pessimismo em relação à comunicação de massa, “os juízos são severos, negativos, e se concentram numa espécie de inventário de perdas humanas, sociais e políticas que a novidade comportaria” (GOMES, 2004, p. 21).

No Brasil, esta fase é marcada pela ditadura militar e o Governo incorpora a sua estrutura de imprensa e propaganda, a AERP – Assessoria de Relações Públicas, criada na década de 1970. Os *anos de chumbo* da ditadura, liderados pelo General Médici, são, em certa medida, ancorados na expansão do acesso aos meios de comunicação de massa, especialmente à televisão, que ocorre no país desde os anos 1950 (KUNSCH, 2002; MATOS, 1999; KEGLER, 2008; REZENDE, 2008). Pertencem a este contexto, as críticas aos efeitos

causados pela comunicação de massa, especialmente pela televisão⁶. Deste modo, consideramos que as percepções sobre a relação entre comunicação e política, nesta época, são influenciadas também pelas teorias críticas da comunicação, através das quais os meios são considerados como “suspeitos de violência simbólica, e são encarados como meios de poder e de dominação” (MATTELART; MATTELART, 2004, p. 73). Mattelart e Mattelart (2004, p. 83), ao referenciarem Jürgen Habermas, herdeiro da corrente crítica da Escola de Frankfurt, afirmam que “o cidadão tende a se tornar um consumidor de comportamento emocional e aclamatório, e a comunicação pública dissolve-se em atitudes, como sempre estereotipadas de concepção isolada”.

Conforme Gomes (2004), somente a partir da década de 70 e, já na década de 80, que as abordagens negativas quanto ao papel da comunicação de massa ocorrem simultaneamente, ainda que permanecessem predominantes as perspectivas que visam mais à compreensão do que ao julgamento dos fenômenos comunicativos midiáticos. Matos (1999) representa esta constatação ao afirmar que a comunicação dos Governos Executivos, até o final da década de 1990, não pode ser considerada nem como processo, nem como política. E Brandão (2007) destaca, sobre o mesmo período, a criação da Secretaria de Comunicação (Governo de João Figueiredo 1979-1985) e o desenvolvimento de Comunicação Institucional (Governo de Fernando Henrique Cardoso 1995-2003) como iniciativas que, apesar de ainda considerarem os meios de comunicação de massa como instrumentos de mediação ou divulgação das ações do Estado à sociedade, os quais teriam o papel de dar visibilidade aos interesses do Estado, já se tratavam de empresas de comunicação.

Neste horizonte, foi a partir da década de 1980 e meados da década de 1990 que surgem mais publicações acadêmicas sobre comunicação e política e “[...] quando realmente se formou uma especialidade”, sendo que hoje “[...] a área acumulou um volume de pesquisa que não se consegue mais acompanhar, tão grande a capacidade de aspectos considerados, o volume e a procedência geográfica dos autores” (GOMES, 2004, p. 22).

Tais pesquisas têm como principais características temáticas, sinteticamente: estreita relação entre a política contemporânea e a comunicação de massa; cultura política situa-se no consumo de imagens, o que passa a estruturar a estratégia política; as estratégias políticas ligadas à construção e consumo de imagens carecem de habilidades técnicas e competências ligadas à comunicação; há uma dependência da comunicação e da lógica da sua linguagem e

⁶O livro “Sociedade do Espetáculo” de Guy Debord, lançado na década de 1960, é uma obra que representa as severas críticas à dominação do capital através do espetáculo promovido pelos meios de comunicação e a resultante alienação das pessoas.

meios, o que ocasiona uma “centralidade de estratégias voltadas para a produção e administração de afetos e de emoções, para a conversão de eventos e idéias em narrativas e para o destaque daquilo que é espetacular, incomum ou escandaloso” (GOMES, 2004, p. 24); os públicos das estratégias políticas passam a ser as audiências dos meios, os quais passam a ser clientes e consumidores, e menos cidadãos, que podem ter uma opinião favorável *no jogo político regular* e, possivelmente, serem eleitores, nos períodos eleitorais⁷.

Compreendemos que o *consumidor de comportamento emocional e aclamatório*, citado por Mattelart e Matterlart (2004), converge com Gomes (2004), quando se refere à *centralidade de estratégias voltadas para a produção e administração de afetos e de emoções*; com Charaudeau (2008, p. 295), que indica que ao cidadão “é pedida sua opinião, mas ele jamais pode discuti-la; seria desejado que se exprimisse racionalmente, mas só suas emoções são solicitadas” e; em certa medida, denota o *emocionalismo* que Sodré (2002) afirma existir na sociedade contemporânea, como característica da ambiência midiaticizada, ou seja, as emoções atuam como critérios de julgamento pautado pelo imediatismo da experiência sensorial que passa a “conformar o sentido de nossa presença no território que habitamos, no nosso espaço humano de realização” (SODRÉ, 2002, p. 44-45).

Desta forma, podemos inferir que os estágios que refletem diferentes percepções acerca dos meios de comunicação em relação à comunicação e política ou as apropriações que o Estado fazem deles, tendem a ser coexistentes, sendo que um predomina em relação aos demais, conforme os contextos sociais. Em outras palavras, o *emocionalismo* presente nas propagandas ditatoriais pode existir em estratégias comunicacionais contemporâneas, considerando o meio de comunicação (de massa) como um instrumento de disseminação, ou mesmo, como uma ambiência capaz de construir estes sentidos em redes colaborativas condicionando comportamentos (internet), por exemplo.

Na contemporaneidade, o terceiro modelo é predominante, pois até que a internet entrasse em cena⁸, as indústrias de mídia buscavam impedir que os meios de comunicação fossem pautados pela sua utilidade instrumental e estivessem a serviço de outros setores e

⁷Consideramos que comunicação digital pode ser uma perspectiva de comunicação política para estudos futuros, à medida que os Governos incorporam a internet como meio de comunicação próprio, porém, que, apesar de não vinculado às instituições de mídia tradicionais, tendem a estar condicionado pela sua lógica inclusive no *jogo político regular*.

⁸A internet veio a difundir-se, em larga escala, na segunda metade da década de 1990 e, do mesmo modo que as tecnologias de informação e de comunicação, as TICs, nasce da sinergia entre micro áreas que têm, em comum, um objetivo global, que é o de desenvolvimento de tecnologias que permitem conexão cada vez maior. Portanto, a internet se origina da atuação de um conjunto complexo de campos distintos, mas cada vez mais conectados. Com ela, surge um novo ambiente simbólico, porque abarca toda a diversidade cultural, passada e presente (CASTELLS, 1999).

campos sociais (GOMES, 2004). Hoje, a mídia e os meios de comunicação são reconhecidos como uma ambiência, como referencia Gomes (2004), que considera grosseiro referenciá-los apenas como meios de comunicação⁹. No mesmo horizonte discursivo, Sodré (2002) reconhece que os meios de comunica o ampliam a sua atua o para além das suas fun es, contextos e rela es, de modo que os demais campos sociais são condicionados pela lógica do que ele denomina de *mediatiza o*, fenômeno assim definido:

[...]   uma ordem de media es socialmente realizadas no sentido da comunica o entendida como processo informacional, a reboque de organiza es empresariais e com ênfase num tipo particular de intera o – a que poderíamos chamar de ‘tecnointera o’ –, caracterizada por uma espécie de prótese tecnológica e mercadológica da realidade sensível, denominada *médium* (SODRÉ, 2002, p. 21).

O autor descreve que o condicionamento se d  através da hibridiza o entre as formas tradicionais de vida e as novas formas criadas pela informatiza o, acompanhando a orienta o mercadológica e tecnológica, para determinar o funcionamento social. Diante disto, Fossá e Kegler consideram que há uma “evolu o de uma sociedade midiática   uma sociedade mediatizada, caracterizada pelas mudanças da vida institucional, da vida pública, dos meios e processos que possibilitam as rela es, sejam entre indivíduos, organiza es ou campos sociais” (FOSSÁ; KEGLER, 2008, p. 252). Há prevalência da forma sobre o conteúdo e há, na media o tecnológica, no âmbito da mediatiza o, um espaço próprio e autônomo para que as rela es se estabeleçam, o quarto *bios*, capaz de orientar as representa es, em detrimento das media es interativas tradicionais.

Para Sodré (2002), o quarto *bios*   como uma quarta ambiência existencial, onde predomina “a esfera dos negócios, com uma qualifica o cultural própria, (a “tecnocultura”). O que já se fazia presente, por meio da m dia tradicional e do mercado, no *ethos* abrangente do consumo, consolida-se hoje com novas propriedades por meio da técnica digital” (SODRÉ, 2002, p. 25). Este novo tipo de real   resultado dos dispositivos tecnológicos de informa o e comunica o, que através da conexão em rede e da instantaneidade dos fluxos de informa o, provocam a sensa o de que espaço e tempo são suprimidos, além de propiciarem novas formas de sociabilidade, que diferentemente das intera es motivadas por laços sociais, agora são liga es mediadas tecnologicamente.

⁹ Conforme o autor “referir-se ainda hoje a esses sistemas como ‘meios’ de comunica o significa ou um equívoco ou a mera sobrevivência, por inércia semântica, de uma fórmula verbal que corresponde a uma ideia superada do funcionamento da comunica o de massas em sua rela o com a política” (GOMES, 2004, p. 60).

Seguindo a mesma perspectiva, Fausto Neto (2006) também define a existência de um novo tipo de real, que nasce da transformação do *status* dos meios e do seu funcionamento, associado a novos mecanismos produtores de sentido. Para o autor, esses mecanismos constroem e dinamizam uma nova sociedade, “cujas finalidades são produtivas, porém diretamente vinculadas às lógicas dos fluxos e das operações, e tendo como fim a produção de uma nova forma de vínculo social, no caso as estruturas de conexões” (FAUSTO NETO, 2006, p. 3). Para este autor, o cenário assinala o avanço da lógica do capital para além das estruturas físicas, incorporando fluxos imateriais de informação de diversas instituições.

Diante destas definições, compreendemos que os meios de comunicação transformam-se ainda para além de um campo institucionalizado de práticas e interesses, para a funcionalidade de ambiência que extrapola até mesmo as suas delimitações institucionais. Há centralidade da mídia nos mais variados processos sociais e, em especial, da internet como *medium* (SODRÉ, 2002), enquanto esfera de visibilidade e de sociabilidades.

É neste ponto, na circulação das informações e nas condições em que a lógica se realiza que a sociedade é afetada. Com a evolução das tecnologias de conexão e de fluxos, o estatuto dos meios vai sendo transformado e sua função de *mediadores* é complexificada¹⁰, afetando as formas tradicionais de vida e assumindo papel organizativo na sociedade. Como afirma Fausto Neto

[...] articula velhas formas de interação com as formas virtuais de vida, o que faz com que a sociedade midiaticizada seja aquela na qual as tecnologias de comunicação se implantam vertical e horizontalmente nas instituições, inserindo-se de maneiras específicas e segundo ainda múltiplas dinâmicas do funcionamento social (FAUSTO NETO, 2006, p. 7).

De todo o modo, ainda que criação da internet seja financiada por organizações privadas e por verbas Estatais, visando a criação de informação e de tecnologias favoráveis ao mercado e à manutenção da hegemonia política e mercadológica dominante, como assinalam Sodré (2002) e Fausto Neto (2006), a reflexão que nos cabe é se o novo *medium* pode, em

¹⁰ Miatização e mediação são distintas (SODRÉ, 2002). Mediação denota fazer a ligação entre duas partes comunicantes e nasce da necessidade do outro para fazer distinções e projeções para a construção de conhecimento, sendo, a linguagem, a mediação universal. A linguagem precisa de bases materiais para fazer parte da ordem social e se funde com formas ou instituições reguladoras, como família, escola, sindicatos, para a orientação e mobilização de conduta, individual e coletivamente. E, a miatização refere-se ao fenômeno que rege a sociedade pela tendência à ‘virtualização’ ou ‘telerrealização’ das relações humanas, presente na articulação do múltiplo funcionamento institucional e de determinadas pautas individuais de conduta com as tecnologias de comunicação” (SODRÉ, 2002, p. 21).

meio à predominância da esfera de negócios, contribuir para o resgate democrático das sociedades contemporâneas, mais especificamente, da sociedade em que estamos inseridos.

A questão sobre o potencial democrático dos meios de comunicação não surge com a internet, mas devido a sua penetrabilidade na sociedade, às características próprias do ambiente comunicativo horizontalizado, em rede, e às frustrações democráticas com os meios de comunicação tradicionais, recaem sobre ela as maiores expectativas. Como observa Sodré,

[...] a democratização não é nada que se obtenha pela multiplicidade técnica de canais, nem por uma legislação aplicada às telecomunicações, nem mesmo pela concentração de espaços promovida pelas redes cibernéticas, que faz os ‘grandes’ equivalerem virtualmente aos ‘pequenos’ (SODRÉ, 2002, p. 27).

Portanto, a questão não reside na exaltação à arquitetura da rede, nas possibilidades de interações diretas entre Estado e cidadãos, nem nas potencialidades multimidiáticas da ambiência digital, mas no modo como elas podem ser empregadas na comunicação dos municípios.

Diríamos, então, que não seria a negação da lógica de dominação vigente, mas a reflexão sobre a criação de *núcleos regionalizados* dentro do *bios* midiaticizado, para a interação entre o governo e os indivíduos de uma determinada localidade, com objetivos democráticos. Isto não significa o fechamento, pois estar em rede é estar aberto a diversificadas interações, mas a disponibilização de informações, serviços e o estímulo ao debate com públicos específicos, os cidadãos da localidade, de modo que o próprio conteúdo cognitivo seja objeto de interesse; sem, para isto, restringir o acesso às múltiplas possibilidades interativas.

Portanto, assim como para o sujeito, as implicações da midiaticização também afetam às instituições públicas. Para estas, a adequação a este contexto transcende a busca pelo lucro, pois passa pela necessidade de desenvolver estratégias comunicacionais para atender às demandas e expectativas do cidadão. Diante do exposto, entendemos que os portais institucionais dos Poderes Executivos podem, ao não fazerem parte da comunicação de massa a que se refere Gomes (2004)¹¹ e referirem-se ao campo político articulado com as

¹¹ Consideramos que Gomes (2004) preocupa-se com a diferenciação entre os meios de comunicação e os meios de comunicação de cultura de massa, sendo, o segundo, qualificador da ambiência que pressupõe. Para o autor, há três situações em que os meios podem ser considerados como *meios de comunicação*: a) em sociedades sem indústrias de informação concorrencial, ou seja, quando as indústrias estão a favor dos interesses do campo político. Porém, nesta perspectiva, mesmo em sociedades com indústrias midiáticas informativas, podemos inserir a situação de quando há grupos e instituições, como o Estado, que se apropriam das tecnologias, meios, ou mesmo de empresas de comunicação para gerar o que lhe interessa, assim, “[...] classificam-se como sem fins lucrativos para mostrar sua desvinculação do padrão industrial da área. Os fins podem não ser lucrativos, do ponto de vista do dinheiro que gera, mas se deseja muito que eles proporcionem os benefícios auferidos pela

especializações da comunicação que o constroem como estratégia comunicacional, serem reconhecidos como uma esfera de visibilidade capaz de construir sentidos e interações, tanto com os cidadãos como com o campo da comunicação empresarial, de forma a buscar visibilidade também nos meios de comunicação, como televisão, rádio e imprensa geridos pelas indústrias da comunicação.

Para tanto, como afirma Gomes (2004), o conhecimento das lógicas e das rotinas que operam a comunicação de massa são imprescindíveis para todas as esferas sociais, pois para o autor, nesta esfera de visibilidade pública, circulam materialidades e conteúdos constituídos conforme os códigos e regras das instituições midiáticas. Por isso, é importante para a política reconhecer o funcionamento da imprensa e sua lógica, especialmente quando se busca visibilidade. Entendemos que esta compreensão das gramáticas e lógicas da comunicação de massa reflete a midiatização das instituições e seus processos, acenada por Fausto Neto (2006), e sua busca por visibilidade, a qual, ao mesmo tempo em que se define como autônoma, por não estar vinculada à indústria comunicativa e não visar lucro, é condicionada pela ambiência midiatizada.

Apesar de Sodré (2002) enfatizar a internet, enquanto *medium*, ou *prótese da realidade sensível*, entendemos que são possíveis as aproximações com os estudos de Gomes (2004) que, ao representar a transição da característica instrumental dos meios de comunicação à de ambiência dos sistemas de comunicação, ilustra a *autonomia* do campo midiático, dotado de códigos e regras próprias de produção de produtos midiáticos. Neste sentido, na relação com o campo político ilumina aspectos que transcendem as características técnicas dos meios, como os tensionamentos entre os interesses mercadológicos das corporações midiáticas e o de construção de imagem de atores políticos, que serão abordados no próximo subcapítulo.

propaganda, pela educação, pelo proselitismo, pela arregimentação ou pela formação que se disseminam por estes meios” (GOMES, 2004, p. 59). A segunda forma em que os meios não seguem os interesses próprios do seu campo refere-se à área de: b) publicidade, na qual tudo é mídia, sendo que o jornalismo é suspenso: “é a propaganda política aquela que faz com que o campo do jornalismo seja suspenso para que o dispositivo se disponibilize como meio” (2004, GOMES, p. 59). E, por fim, c) nos horários eleitorais, em que o meio está à disposição de uma iniciativa “legal e democrática de restituir à esfera da política o controle da comunicação com a sociedade” (2004, p. 59). Conforme Gomes (2004, p. 60), além destas formas “a comunicação de massa não se disponibiliza, dócil e instrumental, para o uso instâncias alheias aos seus sistemas internos”.

1.2 Visibilidade e *Imagem Pública* no cenário da comunicação pública

Caracterizadas as transformações das últimas décadas na configuração dos meios de comunicação, suas funções e estruturas, até a constituição contemporânea de um campo dotado de regras e de interesses próprios (GOMES, 2004) e; para além do campo, a atuação dos meios de comunicação como ambiência existencial (SODRÉ, 2002), passamos à relação entre tais pressupostos e as noções de visibilidade e de imagem pública (GOMES, 2004).

O objetivo deste subcapítulo é abordar como a centralidade midiática, nos processos sociais atuais, impacta na comunicação do Estado, especialmente diante do papel que os meios exercem como promotores de visibilidade. Tal papel contribui, simultaneamente, para a credibilidade (WEBER, 2011) da instituição Estado e de seus agentes, sejam eles os políticos ou os profissionais da comunicação que buscam reconhecimento (GOMES, 2004). Nesta perspectiva, são importantes as definições de política de imagem, imagem pública e de visibilidade, as quais passam a incorporar a prática política no complexo e concorrencial contexto pautado pelas disputas por imagem, especialmente pela inserção na esfera de visibilidade pública, as quais permeiam as estratégias comunicacionais guiadas pelas premissas democráticas na ambiência digital.

A proximidade entre política de imagem e imagem pública não é apenas terminológica, pois os dois termos estão em estreita relação. Política de imagem “indica a prática política naquilo que nela está voltado para a competição pela produção e controle de imagens públicas de personagens e instituições políticas” (GOMES, 2004, p. 242). Algo que não é novo no modo de fazer política e perpassa por diversos contextos históricos e sociais, mas tem, na comunicação de massa, algumas especificidades.

O termo imagem pública não se confunde com imagem visual, pois não designam a mesma coisa. Aquela é a imagem social ou pública, que “não é um tipo de imagem em sentido próprio, nem guarda qualquer relação com a imagem plástica ou configuração visual exceto por analogia com o fato da representação [...] não designa um fato plástico ou visual, mas um fato cognitivo, conceitual” (GOMES, 2004, p. 246-247).

É, portanto, algo abstrato e que não precisa, necessariamente, de uma representação visual ou plástica. Já a imagem visual, é aquela que está imediatamente visível. Neste sentido, aspectos ligados à aparência do candidato e à estética da campanha eleitoral são caracterizadores e podem representar e identificar o ator político, mas não determinam a sua

imagem pública. São apenas representações icônicas, gráficas, imagéticas, que remetem imaginariamente ao ator político.

Se imagem visual e imagem pública não são sinônimas, também é possível afirmar que não são excludentes. É possível ter uma imagem pública de algo visualmente desconhecido. Posso apenas ter a representação visual de algo, mas sem ter parâmetros mais consistentes para a formação de uma imagem pública deste algo. O mesmo vale para a imagem mental que se possa ter sobre determinado objeto, esta figuração não substitui o que penso, as convicções que tenho sobre ela.

Ainda, é possível fazer analogias entre coisas que se assemelham visualmente ou, na própria representação mental, seja por aproximação denotativa ou conotativa, porém, “imagem em sentido próprio é imagem no sentido visual ou plástico do termo. Qualquer outro sentido, inclusive quando falamos da imagem que aqui estamos adjetivando com “pública”, será certamente no sentido figurado, analógico, metafórico” (GOMES, 2004, p. 250). Por vezes, nem o uso de recursos imagéticos e gráficos concorrenciais podem desconstruir a imagem pública já reconhecida, mesmo que esta não seja visualizável (ex.: um local reconhecidamente violento, não será reconhecido como pacificado com imagens repentinas que retratem pessoas caminhando tranquilamente pelas ruas).

O mesmo vale para a imagem pública de atores políticos, por exemplo, pois é “um complexo de informações, noções, conceitos, partilhado por uma coletividade qualquer, e o que o caracterizam” (GOMES, 2004, p. 254). Fica evidente que a imagem pública resulta de concepções socialmente compartilhadas estáveis, constituídas a partir de bases sólidas, componentes da personalidade, do caráter e, por isto, duradouras. Formar uma imagem sobre pessoa ou instituição é reconhecer suas propriedades estáveis, positivas ou negativas e; por conseguinte, formar a imagem pública é o reconhecimento compartilhado destas mesmas propriedades estáveis e está intimamente relacionada com reputação, boa ou má (GOMES, 2004).

Demarcadas estas definições preliminares, está caracterizado que a imagem pública não depende exclusivamente da estética e da imagem, em si, mas da representação que temos sobre as características estáveis de um objeto, sujeito ou instituição. A tarefa passa a se complexificar, no âmbito da sociedade contemporânea, porque a maior parte das informações que recebemos é mediada pelos meios de comunicação de massa e pela internet. O que temos de subsídio para a formação de uma imagem particular ou, para compartilhar da imagem pública reconhecida, é informação sobre o que nos parece ser este sujeito, impressões, ou seja,

“lidamos com a aparência, a imagem, mas visamos a essência” (GOMES, 2004, p. 259). Não lidamos necessariamente com aquilo que é.

A existência midiática, ou seja, a visibilidade através dos meios de comunicação, tende a ser um pré-requisito para o reconhecimento e a valorização social de instituições e indivíduos. O alcance deste reconhecimento é influenciado fortemente pela visibilidade que instituições e atores sociais possuem nos meios de comunicação, sejam eles vinculados ao Sistema de Comunicação Midiática (WEBER, 2007), ou meios alternativos e digitais gerenciados pelas próprias instituições, como o Estado. De acordo com Barichello:

A visibilidade das instituições depende de sua capacidade de informar e comunicar seus atos. A mídia constitui-se no novo local de visibilidade da sociedade e, portanto, no novo local da cena de legitimação, considerando que, na sociedade atual, não é só necessário legitimar os atos (...), mas também torná-los legítimos por intermédio desses novos suportes de visibilidade (BARICHELO, 2004, p. 29).

Diante deste contexto, a discussão sobre a relação entre imagem pública e política não adquire centralidade por acaso, mas explica-se devido a três fatores centrais: o advento do modelo de sociedades democráticas e, com elas, a necessidade de esfera pública; o surgimento das sociedades de massa e; o lugar ocupado pela comunicação de massa, enquanto esfera central de visibilidade (GOMES, 2004). Neste ponto, dotada de códigos, condutas e interesses próprios, faz com que a comunicação de massa seja condicionante da imagem pública que é formada através dela. Assim, a imagem pública “constitui-se em fenômeno decisivo no contexto da experiência produzida e conduzida pela comunicação de massa” (GOMES, 2004, p. 264), mesmo que, sem perdermos de vista, a imagem pública só passa a existir após a recepção.

É com este intuito que atuam os profissionais *construtores de imagem*. E o trabalho destes conjuga fatos, imagens e discursos, ancorando-se naquilo que o ator político deve ser, como ele deve ser reconhecido, não exatamente no que ele é, um ideal formulado pelo que os públicos valorizam no sujeito ou instituição no cumprimento da sua função. Como descreve (GOMES, 2004, p. 275) é “etapa importante na consecução da hegemonia política, da busca de vitória da própria pretensão política ou, pelo menos, da conquista da boa vontade pública para uma causa, um princípio, um grupo, um ator político”.

Dentre as funções da política de imagem¹² destacamos o papel relativo ao alcance da visibilidade. Para Gomes (2004) a função da política de imagem não está apenas em adquirir visibilidade para o ator político, mas de assegurá-lo um lugar na esfera de visibilidade pública para que o público que está exposto a ela, tenha uma representação favorável à imagem percebida. Mais especificamente, que tenha a representação que foi planejada, perseguida desde a elaboração do perfil, guiada pela consecução de objetivos específicos de sujeitos, partidos ou instituições. Imagem pública e prática política são inseparáveis nos dias de hoje.

Para Thompson, “cada vez mais os indivíduos são conduzidos a um novo sistema de poder no qual visibilidade é um meio de controle” (THOMPSON, 2008a, p. 124). Assim, o controle exercido pelos cidadãos ainda é limitado, diante do domínio dos meios de comunicação que possuem as instituições políticas e partidárias. Thompson (2008a; 2008b) propõe que a visibilidade possui características que correspondem às formas de interação, as quais são modificadas pela incorporação das tecnologias de informação e comunicação nas formas de comunicar.

A visibilidade mediada pelos meios de comunicação é vista como uma estratégia explícita de “enfretamento das lutas diárias” (2008b, p. 16), pois o campo de visão é ampliado em tempo e espaço. Thompson (2008b) afirma a existência de relações complexas e instáveis entre visibilidade e poder político, as quais dependem, em grande parte, de como os meios de comunicação são utilizados, pois, especialmente a internet, ampliou e permitiu que diversas instituições e indivíduos disseminassem conteúdos livres das amarras de co-presença e agora, de certa forma, também livres das regras da mídia tradicional.

Consideramos, então, que a visibilidade pública não é restrita aos meios de comunicação tradicionais, pois as estratégias comunicacionais direcionadas para os meios de comunicação de massa coexistem com estratégias digitais, como os portais municipais. De acordo com Lock e Baldissera (2010, p.12), que analisam a campanha eleitoral norte americana de 2008, as ferramentas de interação através da internet não foram utilizadas em detrimento da tradicional lógica midiática, assim, afirmam que é possível perceber que a visibilidade da internet diferencia-se da dinamizada pelos meios de comunicação de massa, pois “além da cobertura instantânea e desterritorializada dos fatos políticos e do maior acesso

¹² A segunda função da política de imagem é ajustar os atores políticos aos perfis ideais e às expectativas dos públicos. A terceira função é “a administração, gerenciamento, controle da imagem pública” (GOMES, 2004, p. 282). Todavia, é reconhecido que nem sempre a recepção pode ser induzida e, em meio ao processo de construção da imagem, podem surgir imprevistos que escapam ao planejamento estabelecido. O papel de controlar a imagem pública consiste em aproximar a recepção daquela recepção prevista ainda na etapa de emissão. É relevante a observação do autor, de que a geração de fatos e de discursos é um processo que não cessa e se estende por toda a vida política do sujeito.

às informações públicas sem os filtros de controle, houve também grande mudança nos usos e práticas sociais possibilitados pelo mundo virtual que até então não era possível”.

Há um processo concorrencial pelo controle da imagem que enfrenta obstáculos, como o controle dos meios de comunicação de massa ser de responsabilidade dos agentes midiáticos e jornalísticos (GOMES, 2004). Para Charaudeau (2011), os *meios de informação de massa*, televisão, rádio e jornal produzem e direcionam suas mensagens a determinados públicos, conforme os seus próprios interesses de audiência. Porém, estes podem não corresponder àqueles pretendidos pelo sujeito político, daí que a recepção esperada, através da emissão induzida, reserva certas surpresas ou imprevisibilidades inerentes à própria estrutura do campo midiático.

No mesmo horizonte, também destaca que o acesso à cena midiática passa pelo crivo dos meios de informação, pois estes asseguram espaço àqueles que já têm certa notoriedade, enquanto que os demais necessitam criar situações para terem acesso à mídia, o que inclui acusações, provocações e participação em programas de entretenimento, na televisão. Porém, muitas vezes este acesso nem é desejado ou previsto, mas fruto de alguma palavra dita, em determinado contexto, pinçada pelos jornalistas¹³ e reinsertada¹⁴ em outro, alterando seu significado. Nestes casos, também há situações em que o ator político tenta defender a sua imagem através do ataque aos meios de comunicação de massa, atendo-se a argumentos que acusam de exagero ou manifestação desnecessária ao fato noticiado, como referencia Oliveira (2006). É uma espécie de defesa orquestrada através do contra-ataque.

Sabendo desta vigilância e sistemática de produção de fatos, os políticos também lançam frases de efeito, facilmente memorizáveis e que mais se aproximam de *slogans*, para que estes sejam inseridos na cena midiática e tenham repercussão. Portanto, há “uma espécie de ‘escaramuça’ discursiva a que se entregam os políticos e as mídias nesse jogo de lançar/recuperar pequenas frases com seu lote de retificações, denegações e novos lances explicativos, cujo desafio discursivo é, para as duas partes, o impacto nas mentes” (CHARAUDEAU, 2008, p. 290). Pode-se dizer que estas são as situações em que o controle da imagem política escapa dos atores políticos, que Gomes (2004) referencia, o que induz estes a um dispêndio enorme de energia para resgatá-lo, através da produção de novos fatos e discursos políticos.

¹³O autor esclarece que a culpa não é do jornalista ou do jornalismo, mas de uma *máquina* de produção de informações, que entendemos que seja a estrutura, códigos e critérios que definem pela veiculação ou não, e quais os contornos que devem nortear a construção e o modo como será contado o fato.

¹⁴Gomes (2004) também referencia este processo, ao qual denomina *transcodificar os sinais*.

Do cruzamento das contribuições de Charaudeau (2011) e de Gomes (2004), pode-se considerar que a relação dos atores políticos com os meios de comunicação, na tentativa de formação de imagem, é repleto de tensões entre oportunidades e armadilhas, assemelhando-se a um jogo de estratégia, e suas táticas consistem em se defender de possíveis recombinações, insinuações e acusações que geram polêmica e asseguram audiência, ao mesmo tempo em que devem avançar em busca de visibilidade para aquilo é favorável à formação da boa imagem pública do ator político.

A caracterização da disputa por imagem é tangencial para a discussão que segue no capítulo seguinte, onde abordaremos o conceito de comunicação pública, pois são desveladas as interferências dos *sistemas* ou *máquinas* de informação massiva, na configuração de imagens públicas, através dos meios de comunicação e estratégias geridas pelo Estado. Ainda que os tensionamentos referidos sejam mais intensos nos períodos que antecedem disputas eleitorais, é um processo que não cessa e se reflete também na comunicação do Estado, mesmo quando o interesse e as prerrogativas que regem a comunicação são públicos. Partindo deste ponto, consideramos que os atores políticos ocupantes de cargos públicos, representantes dos interesses da coletividade que os elegeu, não se desvinculam desta disputa. Através dos canais de comunicação do Estado e, no caso deste estudo, dos portais municipais, podem conjugar interesses públicos e particulares nos fluxos de informação que emitem, utilizando-se dos espaços oficiais do Estado para ampliar o a repercussão de fatos e discursos.

Por fim, a partir de Gomes (2004), temos que a comunicação de massa, ou melhor, os interesses que a permeiam, como os econômicos, são *suspensos* quando os meios, ou mesmo a profissão, estão a favor de outros campos sociais; no caso, o campo político, através do Estado. Entretanto, fazendo-se o cruzamento entre esta perspectiva, nosso objeto de estudo e o que propõe Sodré (2002), compreendemos que, mesmo quando *suspensos* os interesses acima referenciados, a comunicação pública digital pode não estar isenta da *eticidades vicárias* e da valorização da forma, quando houver a sobreposição ou concorrência de interesses privados, eleitorais e partidários, sobre o interesse público.

Em linhas gerais, consideramos que, nestes contornos, a comunicação pública digital tende a assimilar e a incorporar a lógica da comunicação midiaticizada quando sujeitos e instituições públicas, que representam o Estado, disputam visibilidade e buscam construir suas imagens públicas, mesmo na exposição relativa às temáticas de interesse público, essenciais à saúde democrática, como segurança e educação. Neste sentido, apesar de autônoma, a comunicação pública do Estado é, ela mesma, resultado de interesses conflitantes

e coexistentes, que se entrecrocamos e ajustamos, cujos tensionamentos podem passar despercebidos quando da assimilação e colocação em prática da lógica que rege o *quarto bios*.

O acesso à cena midiática é algo complexo e expõe os governantes à possível perda do controle da imagem. Representa o dispêndio de vultosos investimentos e a sujeição à lógica dos meios de comunicação e imprevisibilidades inerentes a esta relação, no contexto contemporâneo. Assim, sob o argumento do interesse público, as interfaces digitais dos municípios podem ser estratégicas para a comunicação e o relacionamento entre Estado e cidadãos, também para a promoção da imagem, para controle desta imagem e para fazer frente aos demais sistemas das Redes de Comunicação Pública (WEBER, 2007, 2011). No capítulo seguinte, após a discussão sobre as diretrizes que devem nortear a comunicação pública dos municípios, esta é a discussão proposta.

CAPÍTULO 2

COMUNICAÇÃO PÚBLICA: DIRETRIZES, REDES E ESTRATÉGIAS

A noção de comunicação pública, situada no contexto midiaticizado, que é permeado por diversas transformações na política e em suas formas de informar e comunicar, especialmente pelo avanço das tecnologias e mudanças na configuração dos meios de comunicação, é revestida por flexibilidade e indefinições conceituais. Indefinições porque há diversas perspectivas teóricas disponíveis que não se organizam, ainda, em uma especialidade clara e; flexibilidade, porque podemos escolher, cruzar e interpretar estas perspectivas, de forma a adequá-las a nossa proposta de investigação.

Diante disto, dividimos este capítulo em duas partes principais, com o objetivo de discutir e compreender o conceito de comunicação pública, além de delimitar diretrizes que orientem a reflexão sobre o emprego dos portais. O primeiro subcapítulo tem como referências: Wolton (2010), Brandão (2007), Duarte (2007, 2011), Matos (1999), Monteiro (2007) e Zémor (1995); e reflete as diretrizes da comunicação pública, ou seja, os seus princípios norteadores.

O segundo subcapítulo visa compreender, para além de diretrizes, os elementos e objetivos que permeiam a comunicação pública, especialmente a estabelecida pelo Estado, através de sistemas de comunicação pública – política. Assim, a principal referência é Weber (2007, 2011) e, tangencialmente Gomes (2004). Em geral, entre os objetivos buscados através da comunicação pública do Estado, podemos considerar fundamentais, a visibilidade e a credibilidade, tanto institucional, como dos agentes políticos envolvidos. Tais elementos levam ao tensionamentos entre a diretriz da comunicação pública, o interesse público e; os interesses particulares dos governos e de seus agentes políticos, o que, ao invés de nos levar à julgamentos éticos, encaminha nossa reflexão para os paradoxos próprios do contexto contemporâneo midiaticizado, que delineiam a prática comunicativa, como relatado no capítulo anterior.

2.1 Comunicação pública: (in) definições de um conceito em construção

Ao abordarmos o conceito de comunicação pública, entendemos ser necessário explicitar a compreensão que temos sobre comunicação, frente às distorções entre os significados dos termos *informação* e *comunicação*. Ambas estão inter-relacionadas e são necessárias à democracia, mas a comunicação é mais complexa e envolve a subjetividade dos sujeitos, pois ocorre na relação entre eles. Já a informação é a mensagem e faz parte de um projeto de comunicação (WOLTON, 2010). Assim, desvia-se o foco das tecnologias e de uma percepção quantitativa sobre a informação, salienta-se a necessidade de sintonia entre os sujeitos que se relacionam e as resistências impostas pelos receptores.

Ao repensar a relação entre informação e comunicação, Wolton (2010) não nega os benefícios da tecnologia para a comunicação social, mas sublinha que as tecnologias “nunca serão suficientes para resolver as aporias existenciais da comunicação humana” (WOLTON, 2010, p. 31). Propor *destecnologizar* a comunicação não significa, então, negar a tecnologia, mas situá-la contextualmente. Assim, para a reflexão sobre a comunicação pública, tem-se como pressuposto que a comunicação ocorre entre os sujeitos, políticos e cidadãos e, independente do suporte empregado, a informação não é a única variável para assegurar que a relação se estabeleça.

Pontuados estes aspectos, cabe situar uma diferenciação entre os processos comunicativos interpessoais e os do cenário público. Conforme observa López (2011), os processos comunicativos interpessoais são motivados e estabelecidos por interesses e desejos particulares e o resultado é determinado pela subjetividade, emotividade e interesses dos envolvidos. Já os processos comunicativos da comunicação pública, também colocam em comunicação sujeitos e/ou coletividades, mesmo em situações em que eles estejam representados, mas são motivados e se estabelecem pelo interesse público, portanto, trata-se de valores socialmente compartilhados, num imaginário comum. Assim, deve prevalecer o interesse coletivo. Reconhecidas as particularidades desta, o resgate do significado da comunicação ilumina aspectos essenciais à vivência democrática, como compartilhamento, negociação e convivência (WOLTON, 2010), num momento em que as tecnologias tornam todas as diferenças visíveis com a proliferação de informações, através da internet.

As pesquisas em comunicação pública iniciaram, no Brasil, na década de 1990 e, desde então, há um esforço entre pesquisadores para chegar a uma definição conceitual. Desde a tradução de *La Communication Publique* (1995), de Pierre Zémor, por Elizabeth

Brandão, este texto tem sido referência para vários desses estudiosos. O fim da Ditadura Militar e a promulgação da Constituição Federal, na década de 1980, implicaram num complexo e diversificado quadro de mudanças sociais, que “estabeleceram um sistema de participação e pressão social que forçou a criação de mecanismos para atender às exigências de informação e tratamento justo por parte do cidadão em sua relação com o Estado e as instituições” (DUARTE, 2011, p. 123).

Para ilustrar a complexidade e as dificuldades conceituais, Monteiro (2007) pesquisou o termo “comunicação pública” em sites de busca, na internet, e encontrou mais de dois milhões de resultados, em vários idiomas, com aplicações e finalidades bastante distintas, como em artigos científicos e divulgação de cursos de graduação e de pós-graduação. Brandão (2007) reforça este argumento, porém destaca que já há em comum, entre os pesquisadores, o entendimento de que “diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania” (BRANDÃO, 2007, p. 9), sendo este o significado que permeia a construção do conceito nos estudos acadêmicos, no Brasil.

No sentido de diferenciá-la, López (2011, p. 64-65) contribui ao propor duas condições para que haja a comunicação pública “1) que resulte de sujeitos coletivos, ainda que estejam representados ou se expressem por meio de indivíduos; e 2) que esteja referida à construção do que é público. Portanto, é uma comunicação inclusiva e participativa”. Enfatiza, assim, a coletividade e salienta a importância do engajamento e da participação civil, tornando necessário o diálogo, a convivência, o debate, a negociação.

Contribuindo para o debate, Duarte (2007) afirma o compromisso com o cidadão: “é uma expressão que não especifica um conjunto de conhecimentos, áreas, profissões ou estruturas, estando mais próximo de se caracterizar como um *etos*, uma postura de perceber a comunicação como instrumento de interesse coletivo para fortalecimento da cidadania” (DUARTE, 2007, p. 60). Nas instituições públicas, relaciona às iniciativas que visam à transparência da administração pública que, por vezes, é ofuscada pelos interesses políticos e partidários, tema que abordamos no subcapítulo seguinte.

Quando compreendida como a comunicação realizada entre Estado (ou governo) e cidadãos, a comunicação pública tem sido empregada com o objetivo de aproximar a comunicação do Estado ao conceito de democracia e de afastá-la em definitivo da idéia de persuasão e de manipulação, marketing e propaganda política, herança de outras épocas da história do país, anteriores à restauração da democracia constitucional. Desde então, 1988, há a necessidade de estimular o exercício da cidadania, levando o conceito em direção a um ideal

democrático, quase utópico, vertente que influencia a concepção de comunicação pública até hoje (BRANDÃO, 2007).

Matos (1999) traz à reflexão o conceito de comunicação pública, inicialmente entendida como aquela praticada pelo governo em direção aos cidadãos. Porém, a compreensão de comunicação pública como a governamental, reserva cautela. Os governos são transitórios, portanto seus interesses não podem ser sobrepostos aos interesses do Estado. Este impasse é resolvido pela autora, com a distinção entre duas formas de comunicação do governo. De um lado está a comunicação pública, que busca o estabelecimento de uma relação que propicie a participação dos cidadãos em relações comunicativas entre Estado e sociedade. De outro, está a comunicação política, sustentada por estrategistas de marketing, por discursos sedutores e pelos meios de comunicação de massa, a serviço da construção da imagem pública de políticos e partidos, e da conquista da opinião pública sobre temáticas de interesse público. Portanto, a autora reconhece a dicotomia entre interesses públicos e interesses privados nos fluxos comunicativos do Estado. Consideramos que a concepção de comunicação política estabelecida por Matos (1999) não se refere à compreensão de comunicação política, enquanto especialidade de estudo, que Gomes (2004) define. Delimita-se à comunicação do governo, representando o Estado, mas numa perspectiva concorrencial ao interesse público, pautando-se por interesses privados e eleitorais.

Duarte (2011, p. 126) também aborda os termos comunicação governamental, comunicação política e comunicação pública, e propõe a diferenciação entre eles. Para o autor, “comunicação governamental trata dos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo o Executivo e a sociedade. O Executivo inclui empresas públicas, institutos, agências reguladoras, área militar enquanto governo é seu gestor transitório” e “Comunicação política diz respeito ao discurso e à ação na conquista da opinião pública em relação a idéias ou atividades que tenham relação com o poder”. Já a comunicação pública, caracteriza-se pela interação e à informação de interesse público e contém as outras duas, constituindo-se num campo complexo e que se relaciona com o “aparato estatal, às ações governamentais, a partidos políticos, ao Legislativo, ao Judiciário, ao terceiro setor, às instituições representativas, ao cidadão individualmente e, em certas circunstâncias, às ações privadas (DUARTE, 2011, p. 126).

Das considerações de Matos (1999) e Duarte (2011), percebe-se que ambas caracterizam a comunicação política como aquela que tem um objetivo específico, que não necessariamente o interesse público, sempre associado ao aspecto concorrencial, de disputa, seja ela eleitoral, por visibilidade, pela construção de imagem e opinião pública. Além disto,

as propostas também são consonantes ao incluírem esta comunicação nos fluxos de comunicação pública, ora em estado de coabitação (DUARTE, 2011), ora em detrimento do interesse público (MATOS, 1999). Porém, Duarte (2011) salienta que a comunicação pública deve primar pelo cidadão, informando, propiciando oportunidades de diálogo e participação e, neste sentido, consiste em alterar o eixo tradicional em que se ancora a comunicação do Estado, que é orientado ao atendimento dos interesses de instituições e de seus sujeitos, em detrimento do interesse público. Ou seja, nesta transição almejada, o cidadão e a sociedade estariam acima de interesses governamentais (vicários), midiáticos, partidários, não no sentido de condução civil direta, mas num ideal em que a representatividade seja efetivamente respeitada.

Através de um breve resgate sobre a comunicação do governo brasileiro, entre o início dos anos 1980 e final dos anos 1990, Matos (1999) observa que prevalece o que define como comunicação política. Neste sentido, os discursos apenas são atualizados conforme os meios, as pautas e os contextos, não havendo a compreensão ou o emprego da comunicação como um processo orientado à construção da cidadania. Frente a estas considerações e, para além das discussões acadêmicas, surge a inquietação sobre qual o conceito que norteia ou deveria nortear os processos comunicativos do Estado, no Brasil, ou seja, aquele que regulamenta e estabelece as finalidades da comunicação pública. Neste sentido, encontramos na publicação do Diário Oficial da União¹⁵, do dia 07 de junho de 2011, instrução normativa que estabelece alguns conceitos relacionados à comunicação do Poder Executivo Federal. Comunicação pública está entre eles, assim caracterizada:

[...] a ação de comunicação que se realiza por meio da articulação de diferentes ferramentas capazes de criar, integrar, interagir e fomentar conteúdos de comunicação destinados a garantir o exercício da cidadania, o acesso aos serviços e informações de interesse público, a transparência das políticas públicas e a prestação de contas do Poder Executivo Federal (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 07 DE JUNHO DE 2011).

A definição regulamentada converge com as contribuições dos autores supracitados, na medida em que enfatiza o cidadão, a transparência, conteúdos de interesse público e a prestação de contas. Ao menos na teoria, a comunicação do Estado carrega consigo preceitos fundamentais para a democracia do país. Porém, percebe-se que prevalece a ênfase informativa, relacionada ao papel do Estado de prover informações aos cidadãos. Ainda, a redação permite interpretar que é atribuída às *ferramentas* a capacidade de *criar, integrar,*

¹⁵Disponível em <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=07/06/2011&jornal=1&pagina=2&>. Acesso em 14.06.2011, às 14h15.

interagir e fomentar conteúdos, sendo que a criação é uma qualidade humana, da sua capacidade simbólica de projetar o vir a ser e de realizá-lo (PERUZZOLO, 2006).

Em relação à necessidade de diálogo e de sensibilidade do Estado às demandas e opiniões da sociedade civil, noções não menos essenciais à saúde democrática do país, a referência que mais se aproxima na redação da instrução normativa é *interação*. Ainda assim, definida como resultado da combinação entre *ferramentas* de comunicação, não há a especificação se ela ocorre entre Estado e cidadãos, entre cidadãos e ferramentas de comunicação, ou ainda, apenas entre cidadãos.

A ênfase na comunicação bilateral aparece no conceito de comunicação digital, entendida como “a ação de comunicação que consiste na convergência de conteúdo, mídia, tecnologia e dispositivos digitais para acesso, troca e interação de informações, em ambiente virtual, dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal com a sociedade ou com públicos específicos” (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 07 DE JUNHO DE 2011). Desperta-nos a atenção, a dissociação de comunicação pública e, por receber tipificação própria, leva-nos a crer sobre a importância atribuída à comunicação digital pelo Poder Executivo Federal. Porém, devido à centralidade dos processos informativos e interativos para a democracia, e à inter-relação entre comunicação pública e os suportes digitais de mídia, frente ao contexto midiático (SODRÉ, 2002), entendemos que poderia haver um conceito híbrido que aproximasse a definição às práticas da comunicação pública, às suas respectivas reflexões acadêmicas e teóricas e às potencialidades da comunicação digital. Esta articulação poderia levar à valorização das premissas democráticas, nas ações comunicacionais do Governo Federal.

No conceito de comunicação pública, apresentado no Diário Oficial da União, não há um conjunto de práticas que determine o que ela é, assim como também não há nos estudos acadêmicos. A orientação passa mais por preceitos, finalidades, critérios mais subjetivos e menos tangíveis, relacionados ao que ela deve visar, oferecer, aos valores que deve privilegiar. Neste sentido, Duarte (2007) salienta alguns aspectos essenciais que devem ser observados:

[...] (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 do 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, 2007, p. 59).

Da citação acima disposta, inicialmente, queremos destacar que considerar a *comunicação como processo mais amplo* de informação e a visão de adaptar os *instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses dos públicos*, refletem, de certa forma, a concepção da comunicação e também dos meios de comunicação para além das suas caracterizações técnicas, visto que se inserem num contexto de interesses e necessidades. Neste sentido, mesmo no Estado, os meios delineiam-se como uma ambiência que permeia e condiciona as relações sociais (SODRÉ, 2002), as quais dependem da construção de sentidos que estes meios e as estratégias comunicacionais que os incorporam, são capazes de efetivar.

Além disto, dos aspectos citados, percebemos que não há a preocupação em delimitar o emissor, restringindo-a, por exemplo, à comunicação do Estado, do governo e de instituições públicas. Assim, a definição do que é a comunicação pública está menos em quem produz as mensagens e em práticas específicas, e mais na natureza das mensagens, que deve priorizar o interesse coletivo, sem privilegiar indivíduos ou grupos sociais. Portanto, organizações privadas e do terceiro setor podem realizar comunicação pública, como em ações de que visam benefícios ambientais e sociais.

Monteiro (2007) também desenvolve esta reflexão, através da investigação sobre a singularidade da comunicação pública. Deslocando o foco do emissor para a natureza das mensagens, permite afirmar que a comunicação pública pode ocorrer em qualquer lugar, sem carecer da mediação dos meios de comunicação, mas precisa oferecer condições para o debate, a manifestação e a troca de idéias, como em ouvidorias e audiências públicas.

Portanto, a comunicação pública não é determinada pelo emissor, tampouco pelos meios empregados, manifesta-se pela intenção de promover a discussão, o debate, informar para a construção e exercício da cidadania, podendo ocorrer em peças gráficas, em portais da internet, na televisão e no rádio. Além do diálogo, a autora inclui entre as suas finalidades a obrigação de informar, de prestar contas, de otimizar os processos comunicativos do serviço público, realizar campanhas de divulgação de interesse coletivo e agir no sentido de aproximação do cidadão das esferas decisórias políticas (MONTEIRO, 2007).

As contribuições de Duarte (2007) e Monteiro (2007) também convergem ao afirmar que a comunicação pública deve ser orientada pelo interesse no e do cidadão, superando a idéia de prestação de informações. A ênfase no receptor subentende a preocupação em tornar a informação compreensível a todos, permitir e estimular a participação dialógica, para a construção de uma relação perene e de credibilidade entre os interlocutores.

Dessas considerações, a perspectiva teórica sobre comunicação pública aqui empregada, segue uma perspectiva dialógica, enfatizando a importância da relação para que o

interesse dos cidadãos seja no próprio conteúdo cognitivo, enquanto resposta aos seus anseios e desejos. Propõe-se pensar na comunicação pública digital enquanto processo e continuidade, em estratégias duradouras, sem isentá-la de interesses e tensionamentos políticos, na medida em que variados interesses se intersectam e se confundem. A comunicação pública digital reflete aquilo que seus fluxos representam e é da realidade que os origina que vêm a descrença, o descrédito e a desconfiança de políticos e partidos.

Por fim, entendemos que, hoje, a utilização da internet na comunicação pública dos municípios, através dos portais governamentais, pode representar a oportunidade de atualização e de potencialização dos espaços tradicionais de comunicação e de expressão da sociedade, por possibilitar contatos com pessoas espacialmente dispersas, de qualquer local do território nacional, que tenha acesso à internet. Porém, não depende apenas da técnica, nem de um conjunto de iniciativas pré-estabelecidas, que determinam o que é e o que não é comunicação pública, mas de valores, pressupostos que devem nortear os processos comunicativos do Estado, além de transformações na cultura política dos cidadãos (GOMES, 2005a), que extrapolam a reflexão do âmbito da comunicação. Neste contexto, consideramos a comunicação pública com o viés dialógico e de interesse público, mais como uma filosofia, uma diretriz de atuação, mas que pode estabelecer-se estrategicamente na articulação de objetivos, públicos e particulares, em busca de visibilidade e credibilidade.

2.2 Comunicação pública estratégica: a disputa por visibilidade e credibilidade

O objetivo deste subcapítulo é a reflexão sobre a comunicação pública, considerando-se a sua natureza estratégica. Neste sentido, fundamentando-nos em Weber (2007, 2011), após a compreensão sobre os valores e interesses que devem ser preconizados na comunicação do Estado, buscamos a aproximação da noção com o contexto contemporâneo, marcado pela disputa entre sistemas de comunicação por visibilidade e reconhecimento, nas Redes de Comunicação Pública.

De forma introdutória, entendemos que, na concepção de Redes de Comunicação Pública (WEBER, 2007, 2011), estas são compostas por diversos sistemas de comunicação, que concorrem na disputa por visibilidade e por credibilidade. As redes são acionadas quando um ou mais dos seus sistemas emite uma opinião sobre determinado tema de interesse público, tensionando os demais a se manifestarem também. A comunicação do Estado se

estabelece como sistema dotado de infra-estrutura técnica e de profissionais qualificados para concorrer com os demais.

Nesta abordagem, são reconhecidos os tensionamentos entre interesses privados e públicos, na comunicação do Estado e suas instituições, originários da disputa incessante por visibilidade e credibilidade, opiniões e versões sobre os fatos, e pelo voto. Ainda, por analisarmos os portais do Poder Executivo de municípios gaúchos, também é aceito que as instituições são “reféns” da lógica de comunicação midiática vigente e das disputas já mencionadas. Diante disto, pretendemos estabelecer a relação entre as estratégias de comunicação do Estado e, os portais, enquanto suportes para que elas sejam executadas.

Weber (2011) traz a visibilidade ao centro da discussão sobre a comunicação do Estado, que é resultado da combinação de um aparato de meios, técnicas de comunicação midiática e de profissionais qualificados, engajados em fazer frente à comunicação midiática, na concorrência por visibilidade e credibilidade. Ou seja, depende de sistema e estrutura para a disputa concorrencial pautada pela necessidade de visibilidade para que prefeitos, vice-prefeitos, secretários municipais e vereadores, obtenham reconhecimento e legitimem suas ações, além de assegurar algum benefício eleitoral. São tensionamentos intrínsecos às relações de poder acionadas na disputa entre opiniões e versões sobre os fatos.

Esta comunicação, que necessita ser informativa, persuasiva e promocional, requer altos investimentos e atuação constante e diversificada, sob a aura democrática da prestação de contas e da transparência estatal. Entendemos que as reflexões de Weber (2011) apontam para a sensação de ampliação de acesso ao Estado e, conseqüentemente, de poder dos cidadãos e fortalecimento democrático, enquanto a realidade também pode configurar a atuação do Estado em prol de maior autonomia, reconhecimento e legitimação, para a manutenção no poder. Interesses públicos e políticos se confundem em meio à comunicação informativa, persuasiva e promocional financiada pelo Estado, mas que tem como maiores beneficiados ou interessados, àqueles que obtêm visibilidade, sujeitos e instituições.

Há, portanto, neste quadro comunicativo retratado, uma relação paradoxal no que concerne aos interesses e resultados da visibilidade orquestrada. Ao mesmo tempo em que a prestação de contas, a transparência governamental, a oferta de serviços e a criação de canais de comunicação entre Estado e cidadãos podem contribuir para o maior acesso destes àquele, constituindo-se meio de vigilância e ampliação funcional de cidadania; também podem ampliar a propaganda política, através de um espaço mais autônomo para a repercussão das ações políticas, “o que não significa dizer que a ética ou a verdade estejam sendo burladas” (WEBER, 2011, p. 106).

Reflexão consonante, Oliveira (2006) também aborda os paradoxos tensionais inerentes à comunicação pública contemporânea. Para o autor, “não é mais a origem que passa a dar a razão de existir do fenômeno, mas instâncias éticas que se sobrepujam, cada qual fazendo valer a sua interpretação da realidade e do Ser” (OLIVEIRA, 2006, p. 32). Quando a comunicação pública se afasta da sua essência e passa a incorporar interesses diversos daqueles que sua natureza define, incorporando eticidades efêmeras, com prazo de validade de um ou dois mandatos eletivos, o Estado e seus fluxos de comunicação passam a atender aos objetivos de uma minoria que tem toda a responsabilidade decisória nas instâncias políticas. Os discursos tematizados pelo interesse público são, na verdade, a articulação de um complexo e contraditório conjunto de interesses secundários, aos cidadãos, mas primários aos interlocutores que representam esta esfera civil. Tudo isto “não para deixar os indivíduos ignorantes daquilo que estão ouvindo/lendo, mas para impedi-los de equacionar isso com o conhecimento ‘normal’ de sua realidade cotidiana” (OLIVEIRA, 2006, p. 33).

Não há como condenar o cidadão por aceitar, jamais passivamente, as promessas e alimentar no seu imaginário a expectativa de realização. São tensionamentos entre promessas de realização, de um lado, anseios e necessidades, de outro, que se encontram num jogo discursivo que envolve persuasão, sedução, razão e emoção, e que resultam num substrato de representações simbólicas individuais, mas que podem ser coerentes com os demais membros de uma coletividade ou grupo social.

Nesta perspectiva, a comunicação pública “não pode ser determinada, apenas, a partir de legislação ou estruturas, mas é configurada pela circulação de temas de interesse público, nos modos de debater e repercutir estes temas, sem controle direto” (WEBER, 2007, p. 24). Assim, compreende a circulação e abordagem de assuntos essenciais à sociedade, ao Estado e à política. Esta concepção é ancorada em Redes de Comunicação, que se constituem em torno da discussão sobre assuntos de interesse coletivo, assim tipificadas:

Redes de Comunicação Social (sociedade civil organizada, entidades de representação, grupos organizados, organizações sociais); Comunicação Política (governo, parlamento, partidos e políticos); Comunicação do Judiciário (poderes vinculados ao judiciário e a diferentes esferas jurídicas); Comunicação Científica e Educacional (instituições de ensino, centros de pesquisa, agências de fomento); Comunicação Mercadológica (empresas e organizações privadas); Comunicação Religiosa (instituições, grupos, igrejas, seitas que fazem circular discursos esotéricos, espirituais, religiosos) e os Sistemas de Comunicação Midiática (organizações de produção e circulação de produtos jornalísticos, publicitários e de entretenimento) (WEBER, 2007, p. 26).

Elas passam a constituir a comunicação pública quando um ou mais de seus sistemas abordam assuntos de interesse público e vitais à sociedade, como educação, saúde e segurança, apresentando a sua versão sobre o fato. Este marco desencadeia a manifestação de outros sistemas de comunicação que, apropriando-se de uma diversidade de recursos estéticos, sedutores e racionais, constroem sua argumentação, buscando a visibilidade e, principalmente, a credibilidade. Diante das versões apresentadas, os indivíduos são tensionados a escolher, conforme seu nível de compreensão, suas vivências e interesses (WEBER, 2007).

Em nosso estudo, as principais redes e sistemas de comunicação pública, a partir da proposta de Weber (2007, 2011), são as dinamizadas pelo campo político e as vinculadas à rede de Sistemas de Comunicação Midiática tradicionais. Consideramos que a comunicação pública do governo tende a explorar as potencialidades comunicativas possibilitadas pelas novas tecnologias de forma crescente, na medida em que estas possibilitam a descentralização da visibilidade, tradicionalmente condicionada aos interesses e objetivos das mídias tradicionais. Então, de forma simultânea, as TICs ampliam as possibilidades de relacionamento democrático entre Estado e cidadãos e de busca por visibilidade e credibilidade, de instituições, partidos e agentes políticos. Em suma, entendemos que a hibridização de interesses públicos e privados, na comunicação pública, tem seu espaço ampliado pelas novas tecnologias.

Weber (2011) propõe a tipificação dos produtos comunicacionais dos sistemas de comunicação do Estado, subdividindo-os conforme seus objetivos, em nove grupos principais: publicização, debate público, prestação de contas, prestação de serviços, informação jornalística, mídias públicas, mídias sociais, propaganda e relações públicas. De acordo com Weber (2011), publicização conjuga informações voltadas ao cidadão, para que ele possa conhecer a instituição responsável por defender os seus direitos, portanto, instância que reconhece e protege os direitos civis.

O segundo grupo, debate público, é a instância que oferta informações para o debate sobre temas de interesse coletivo, no sentido de aferir a repercussão e considerar os dados obtidos na esfera de deliberação. Assim, vai além da simples coleta de informações. A prestação de contas é a exposição dos dados contábeis do Estado, ou seja, as demonstrações financeiras sobre receitas e despesas públicas. A prestação de serviços tem caráter utilitário e objetivo de agilizar o serviço público e facilitar o acesso dos cidadãos a determinados serviços. Informação jornalística se refere à informação noticiosa circulante e permanente. Mídias públicas são canais de televisão e emissoras de rádio com a atuação regulada constitucionalmente. Mídias sociais se integram às redes sociais da internet e colocam

políticos e cidadãos em contato direto. Propaganda tem o sentido próximo à publicidade, com objetivos ideológico e persuasivos, mas é bastante presente em campanhas de saúde, educativas e de conscientização. Por fim, relações públicas estão presentes na área de assessoria e de promoção de eventos.

Do conjunto descrito, entendemos que os portais dos municípios podem agregar uma série de produtos que perpassam quase todos os tipos de objetivos, à exceção de mídias públicas¹⁶. Para que fizéssemos esta inferência, relacionamos a proposta da autora com as potencialidades comunicativas que serão retratadas no decorrer do próximo capítulo deste estudo.

O esforço do Estado em ter sistemas de comunicação cada vez mais eficientes está em ampliar seu poder através do acesso aos cidadãos e à sociedade, através da visibilidade e reconhecimento das suas ações, daí que sua comunicação é estratégica e concorrencial às demais. Para ilustrar como se caracteriza estrategicamente esta comunicação, Weber (2011) enumera seis tipos de estratégias comumente empregadas pelo Estado, para ampliar a sua permanência com os cidadãos.

A primeira estratégia é a visibilidade, questão democrática primordial e também de sustentação do sistema de comunicação do Estado. Atua sob as premissas repercussão e memória, constituindo amplo acervo de informações, principalmente através da web, com acesso facilitado e que se constitui numa memória das realizações, políticos e instituições vinculadas. A segunda, credibilidade, tem objetivo de disputar espaço para a ampliação do espaço ocupado no debate público, por meio da presença em eventos, em lançamentos de programas de governo, entrevistas em televisão, rádio e jornal locais, para obter reconhecimento e legitimar-se, assim como legitimar seus atos, suas opiniões e pontos de vista, vinculando-se ao local e estabelecendo laços de pertencimento.

A terceira estratégia é a autonomia comunicativa, sustentada pela conjunção entre uma estrutura bem organizada e pela qualificação dos sujeitos responsáveis pela produção de informações e de comunicação. Relacionamento direto está interligado com as possibilidades comunicativas da internet, através da interatividade e participação, propiciando aos cidadãos o acesso direto a notícias, documentos, serviços, contribuindo também para a sensação de proximidade entre os dois pólos. O quinto ponto estratégico, a publicidade, constitui-se pela conjunção entre informação e persuasão, nos diversos conteúdos divulgados pelo Estado,

¹⁶ A exceção se faz porque as mídias públicas têm o funcionamento regulamentado constitucionalmente, como a TV Senado, TV Câmara e a TV Brasil (WEBER, 2011).

aliando tecnologia, estética publicitária e investimentos em veiculação, para a tessitura de um produto publicitário complexo e sutil.

Por fim, a imagem pública nasce da necessidade de atores e instituições obter imagem pública favorável, para ingressar na disputa eleitoral, além de servir para justificar a representação à qual é incumbido aquele que é eleito. Subdivide-se em 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” (WEBER, 2011, p. 115). Esta, relacionada à representação política nos espaços de visibilidade pública. Ressalta-se que a imagem pública forma-se na representação que o indivíduo faz dos conteúdos recebidos, a partir das suas vivências e repertórios culturais e cognitivos.

Do conjunto de proposições de Weber (2007, 2011), associamos ao nosso estudo, a relação entre visibilidade, sistemas de comunicação e disputas de poder intrínsecas à comunicação pública do Estado. Neste sentido, a compreensão dos paradoxos e tensionamentos acionados nos conteúdos disseminados pelo Estado, suas instituições e sujeitos, permite-nos inferir que os portais, ao conjugarem grande parte dos produtos comunicativos produzidos pelo Estado, são palco para que essas relações e estratégias se estabeleçam. Isto se deve a suas potencialidades comunicativas complementares às dos meios de comunicação tradicionais, constituindo-se num meio mais autônomo e de comunicação direta, capaz de favorecer a sensação de proximidade entre os dois pólos em comunicação. Logo, a busca por uma democracia digital, tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

DÉFICIT DEMOCRÁTICO E DEMOCRACIA DIGITAL

As discussões sobre a temática internet e democracia já ocupam vasta literatura, porém ainda são incertas as conclusões sobre a contribuição deste meio para a ampliação democrática nas sociedades atuais. O objetivo deste capítulo é apresentar, sinteticamente, as causas que levam ao déficit democrático das sociedades contemporâneas e a relação deste contexto com os meios de comunicação, diante dos seus papéis e potencialidades. A partir disto, visamos compreender como os portais podem servir ao Estado para atenuar este quadro.

Há, de certo, que se abrem novas possibilidades de comunicação entre Estado e sociedade civil, mas ainda residem incertezas sobre o seu emprego para os fins de soberania popular, visto que a baixa participação civil nas decisões políticas, em âmbito governamental, não se origina, especificamente, da falta de meios e instrumentos de comunicação, mas de práticas políticas que tendem a inibir ou coibir tal participação.

Diante disto, o capítulo estrutura-se em três partes. A primeira tem como principal referência os estudos de Wilson Gomes (2005a) acerca do que denomina como crise do sistema democrático representativo ou liberal, caracterizada pelo déficit de participação civil, e as razões que embasam esta crise. A segunda parte do capítulo visa abordar o papel e relação dos meios de comunicação diante deste déficit democrático, embasando-se em Gomes (2005a) e Silva (2009a). Por fim, no terceiro subcapítulo o principal objetivo é abordar o conceito de democracia digital, origem, designações e as diferentes graduações de democracia digital em portais governamentais, seguindo a proposta de Gomes (2005b). A classificação graduante segue uma escala crescente de níveis de participação civil *online* e fundamenta a metodologia de análise que será empregada neste estudo, elaborada por Silva (2005b).

3.1 A desconexão entre as esferas política e civil: o atual contexto democrático

Ao abordar as causas do déficit democrático contemporâneo, buscamos pressupostos que orientem a reflexão sobre a contribuição da comunicação pública do Estado ante este

contexto. O estudo não tem o foco na mensuração e análise da participação civil *online*, mas no emprego de estratégias comunicativas, nos portais digitais, que possibilitem o acesso a informações, serviços e à comunicação entre Estado e cidadãos. Mesmo que não seja objeto deste estudo, é na inexpressiva participação civil que se ancora a relevância da pesquisa sobre estratégias empregadas através dos meios de comunicação que permitam e incentivem o exercício da cidadania, por isso a relevância de abordarmos sobre as lacunas democráticas.

O emprego da comunicação pública de forma estratégica e guiada pelo caráter democrático poderia contribuir para o exercício da cidadania. Como tratado no capítulo anterior, informação, transparência, debate e diálogo são elementos essenciais para a comunicação pública e potenciais para atenuar o quadro deficitário constatado. Tais características podem ser relacionadas com as duas premissas democráticas que Gomes (2008) considera central para a democracia contemporânea, sob a ótica da importância para o processo decisório: eleições sistêmicas e esfera de debate público.

Sobre as eleições sistêmicas, explica que a livre concorrência entre partidos, candidatos e seus projetos de governos, tem papel essencial de debate para a rotação no poder, evitando a estabilidade e a acomodação de quem está no comando. Além disso, é uma forma de fazer valer o poder do cidadão, uma vez que as demais decisões ficam restritas ao domínio dos representantes eleitos. Já a esfera de debate público, é essencial à democracia devido a sua necessidade de embate argumentativo. Um estágio mais avançado seria se a esfera de deliberação argumentativa, localizada no centro do sistema político (legislativo, por exemplo), estivesse aliada com a esfera pública (sistema periférico que condena, discute e tem função de questionar ou de legitimar socialmente as decisões), para que a esfera civil pudesse vigiar, controlar e interferir nas decisões governamentais, de modo a assegurar que a vontade da maioria prevalecesse frente a interesses individuais ou de grupos.

Assim, o argumento do autor aponta para a necessidade de aproximação entre as instâncias deliberativas e a esfera pública, ou ainda, que aquelas funcionem como esfera pública, tornando as discussões mais visíveis e sensíveis à pressão exercida pelos cidadãos sobre o governo. Além disso, em micro-instâncias decisórias da sociedade, que não a do Estado, que o debate argumentativo público se enraíze de modo a ter sentido para os indivíduos e se desenvolver uma cultura política e, talvez assim, se possa vislumbrar o fortalecimento democrático.

De acordo com Gomes (2005a), o déficit democrático das sociedades contemporâneas é relacionado à falta de participação política¹⁷ da esfera civil. Quadro que denomina *crise do sistema democrático representativo ou liberal*, e traz à reflexão as razões que sustentam e agravam o cenário, mais presentes na vasta bibliografia sobre o tema. Na prática, o resultado é, de um lado, a excessiva autonomia decisória (auto) concedida aos representantes eleitos, na administração dos negócios públicos e, de outro, a apatia dos cidadãos, que não encontram condições e oportunidades para exercer sua cidadania (GOMES, 2005a). Neste cenário, o comportamento do cidadão frente à política e às expectativas sobre as realizações de um ator político tende a ser cético e apático, mas não se reduz à falta de vontade ou ao desinteresse e resulta da falta de formação política que constituída pelo “cruzamento entre desinformação, falta de oportunidades de participação e descrédito com a gestão pública” (DUARTE, 2011, p. 125).

Para Gomes (2005a), no centro da problemática deficitária, há a cultura política dos cidadãos, que carece nas democracias atuais de “um elementar sentido de efetividade das práticas civis. Parece ausente a esta mentalidade a sensação de que há uma conexão entre causa e efeito entre a ação do cidadão e o modo como as coisas referentes ao Estado se decidem” (GOMES, 2005a, p. 60). A compreensão de cultura a significados e valores socialmente compartilhados. Proposta consonante sobre *cultura*¹⁸, Baldissera (2009) desenvolve em estudo sobre a comunicação pública de turismo, de regiões turísticas do Rio Grande do Sul. O objetivo é a reflexão sobre o lugar ocupado pela comunidade local (e receptora dos turistas) nos processos comunicativos e qual o sentido que o turismo tem para ela. Suas considerações indicam que a noção de turismo precisa superar o nível da consciência primária dos indivíduos pertencentes à comunidade, ocupando um lugar no seu sistema de valores, para que então se constitua uma cultura de turismo, materializada em ações.

Assim como para o turismo, a política precisaria ter algum sentido para os cidadãos, ocupar lugar na sua escala de valores para que eles se sintam motivados à ação, ao

¹⁷ Segundo Gomes (2005a), a compreensão do que seria a participação política socialmente relevante varia bastante, devido, principalmente, ao modelo democrático que orienta cada estudo, podendo ir desde o exercício do voto e o acesso à informação, até a necessidade de deliberação frente às decisões do Estado.

¹⁸ Durante o desenvolvimento teórico e argumentativo, o autor fundamenta-se em Capra (2002) para a construção da seguinte ideia: a surpresa do contato inicial com a noção de turismo pode sensibilizar os sujeitos pertencentes à comunidade local para o desenvolvimento do turismo, porém apenas a sensibilização, que ocorre no nível da consciência primária, não parece garantir ao turismo um lugar no sistema de valores desta comunidade, e assim adquirir status de cultura, materializando-se em ações. Para tanto, deveria ocupar a “consciência de ordem superior”, a consciência reflexiva, na qual se é capaz de reter imagens mentais, valores e fazer escolhas entre as alternativas disponíveis. Nela os valores são tensionados a re-significações, sendo transformados ou excluídos para dar lugar a outros. É este nível de consciência que a noção de turismo precisaria atingir para ser reconhecida pela comunidade, incorporando seu sistema de valores e passando a fazer sentido para ela, tornando-se assim cultura de turismo (BALDISSERA, 2009).

engajamento, à busca de informações, ao debate e à participação. Para Gomes (2005a), falta à sociedade civil o sentimento de efetividade da sua participação, ver suas ações refletidas nas decisões políticas. E, neste aspecto, não basta ao cidadão apenas receber ou encaminhar informações através de um portal. Da mesma forma, em casos presenciais esporádicos, os cidadãos podem ser mobilizados a participar em audiências públicas, através de estratégias comunicativas. Mas, ao não terem “voz”, não se engajam novamente, fomentando a “descrença” política. Entendemos que o sentimento de efetividade, ressaltado por Gomes (2005a), passa pelo entendimento, do Estado, da comunicação como processo contínuo de relacionamento.

Há, portanto, no centro da cultura política contemporânea, caracterizada pela desconexão entre as esferas civil e política, entre os cidadãos e as instâncias políticas decisórias, alguns fatores que a sustentam, dentre os quais Gomes (2005a) referencia: a qualificação de representantes políticos, dos jornalistas e profissionais de comunicação com a atribuição de exercer a pressão externa ao governo e, no âmbito da sociedade civil, a qualificação das ONG's, por exemplo; o desgaste da imagem pública dos políticos e governantes; a falta de conhecimento e de interesses políticos da sociedade civil, uma espécie de alienação da esfera civil em relação ao jogo político e à condução do Estado; e, por último, a falta de oportunidades para participação civil nas instâncias políticas decisórias e, quando ocorre, não é suficientemente forte para intervir ou comprometer a classe política.

Diante desses aspectos, afirma que é possível inferir que as condições necessárias para a participação política classificam-se em três naturezas distintas: cognitivas, relativas à informação e ao conhecimento; as condições de natureza cultural relacionam-se à cultura política, à sensação de efetividade das contribuições civis; e as de natureza instrumental, que se referem aos meios e modos de assegurar a participação política.

Sendo assim, compreendemos que os portais municipais têm a possibilidade de oferecer condições das três naturezas referenciadas: ofertando as informações solicitadas; ouvindo, debatendo, suscitando o debate e a troca de informações para a construção do conhecimento; e disponibilizando fóruns, assembleias virtuais para a consulta aos cidadãos sobre políticas públicas e decisões relacionadas à administração pública. Cientes de que somente o portal não supriria todos os aspectos relacionados pelo autor, entendemos que pode ser uma das formas para combatê-los ou reduzi-los. Para que isso ocorra, os meios e conteúdos, enquanto estratégias, precisam ser adequados aos públicos e seus contextos sociais, educacionais e culturais. A comunicação pública, a partir das bases teóricas

apresentadas no capítulo dois, tem como premissa primar pela informação, conhecimento e oportunidades para o exercício da cidadania.

3.2 Democracia, meios de comunicação de massa e internet: discussões teóricas

Frente à desconexão entre as esferas civil e política, a reflexão caminha no sentido de identificar a origem dos aspectos deficitários. Sem se deter em causas pontuais, Gomes (2005a) aborda questões que classifica como mais genéricas, dentro de um horizonte amplo de abordagens. Entre os discursos mais correntes está “o declínio da vida cívica em geral, crise da democracia representativa em particular” (GOMES, 2005a, p. 62). Nesse horizonte discursivo, um argumento recorrente atribui à comunicação de massa, a alienação da esfera civil sobre política, como visto no capítulo um.

São duas dimensões contempladas nesta perspectiva: a frustração com os meios de comunicação de massa, por suas potencialidades não estarem sendo empregados para os fins democráticos; e a responsabilização (culpa) pelo déficit de participação, não somente pelo que deixa de fazer, mas pelo que faz ser prejudicial à democracia. E, ainda, a crítica ao déficit democrático dos meios de massa divide-se em razões *circunstanciais* e *estruturais*,

[...] são circunstanciais, [...] relacionadas ao estado atual de funcionamento das indústrias da informação e da cultura de massa, aos princípios que atualmente orientam os campos sociais que se formaram no seu interior e à forma contemporânea da sua relação com os mercados consumidores de notícias e entretenimento. Razões estruturais estão em relação à natureza mesma dos meios de massa, não obstante a diversidade entre eles, tendo particular ênfase o fato de produzirem fluxos de informação com vetor unidirecional (GOMES, 2005a, p. 62).

Para os críticos, a postura adotada pelos meios de comunicação de massa frente à competitividade do mercado da informação, impacta na participação civil, na medida em que tende à simplificação de questões políticas e à negação de critérios de noticiabilidade para privilegiar critérios comerciais. Deste modo, a notícia não necessariamente descreve um fato como ele é, nem aprofunda questões políticas importantes, mas recebe “a maquiagem” que lhe torna comercializável. Seguindo a mesma vertente, o campo político também se profissionaliza, para manter a supremacia sobre a informação política circulante, vigiando, ocultando, distorcendo e dando visibilidade a tudo aquilo que pode servir aos seus interesses.

A combinação entre a atuação do campo político, retratada pelo autor, na tentativa de manipular os fluxos informativos para atender a interesses privados, com o jornalismo industrial, guiado pela lógica do consumo, assemelha-se ao que descreve Sodré (2002) sobre o fenômeno da midiaticização. Neste caso, a exaltação de qualidades técnicas dos dispositivos tecnológicos vem a constituir parte da encenação que visa à manutenção da hegemonia política e econômica vigente. Prevalece a forma sobre o conteúdo, assim como no jornalismo “do mercado”. No mesmo sentido, a profissionalização dos atores do sistema político (GOMES, 2011), consiste no domínio das técnicas e no controle da informação política para manipular, ocultar, seduzir e persuadir, através de conteúdos midiáticos, estrategicamente elaborados, para atender a interesses político-partidários, em detrimento do interesse coletivo.

O auge das discussões sobre o déficit democrático dos meios de comunicação de massa preparou o terreno para as retóricas mais férteis sobre as potencialidades democráticas da internet, fase que durou até a segunda metade dos anos 1990. No período de maior encantamento, as discussões exaltavam a possibilidade de mobilização *online* da esfera civil para exercer pressão direta sobre os governantes, vigiar e cobrar suas condutas, discutir temáticas públicas e influenciar em plebiscitos *online*.

Do lado da esfera política e dos representantes eleitos, poder-se-ia comunicar diretamente com a esfera civil (sem a intermediação dos veículos de mídia), com custo reduzido de produção e de divulgação e com amplo alcance (GOMES, 2005a). Porém, complementa o autor, algumas destas potencialidades foram descobertas antes pelos candidatos. Esta afirmação favorece a compreensão sobre a superação do encantamento momentâneo.

De todo o modo, admite exageros nos dois extremos, tanto na retórica sobre os malefícios democráticos dos meios de comunicação de massa, quanto dos benefícios democráticos da internet. Em razão de serem contemporâneas, as duas vertentes teóricas intensificavam seus argumentos, enquanto uma contrapunha os meios de massa, a outra acenava otimista à internet. Consideramos como exemplo de perspectiva otimista a obra de Lemos e Levy (2010), intitulada *O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia*, publicada pela primeira vez em 2002, na França, com o título *Cyberdémocracie: Essai de Philosophie Politique* e autoria de Pierre Lévy.

A edição brasileira foi atualizada com temas contemporâneos relativos à cibercultura¹⁹ e dados da realidade do nosso país, sendo que os fatos e ideias foram debatidos entre os dois

¹⁹ De acordo com Lemos (LEMOS; LEVY, 2010, p. 21) trata-se do “conjunto tecnocultural emergente no final do século XX impulsionado pela sociabilidade pós-moderna em sinergia com a microinformática e o surgimento

autores. Lévy (2010) ressalta que sua intuição de sete anos atrás, de que a internet permitiria uma deliberação pública, confirmou-se e ocorre com a evolução da comunicação, com as mudanças quantitativas, como estruturas urbanas que permitem a interconexão, e com as qualitativas, como a computação social, que “constrói e compartilha de maneira colaborativa as memórias numéricas em escala mundial” (LEMOS; LEVY, 2010, p. 10), todas estas, possibilitando a escolha do papel que o cidadão quer desempenhar em processos comunicativos.

Lévy (LEMOS; LEVY, 2010) propõe que a atual esfera pública não é delimitada por elementos geográficos, pois os recortes, antes territoriais, hoje, são feitos pelas culturas, línguas e interesses e, os modos de ação são pautados pela colaboração e relacionamento entre pares. Diante da mutação da esfera pública, a esfera privada dilui-se frente ao aumento da transparência, da multiplicação dos contatos e da velocidade que as ideias e os comportamentos circulam. Essas transformações, para Lévy (LEMOS; LEVY, 2010, p. 14) influenciam positivamente nas capacidades necessárias à democracia como a “aquisição de informação, de expressão, de associação e de deliberação dos cidadãos” e agregam um caráter mundial à cidadania. O autor indica que a *ciberdemocracia* está apenas começando, visto que a cibercultura pode emergir de três tendências convergentes: “a interconexão, a criação de comunidade e a inteligência coletiva” (2010, p. 14).

A sociedade midiaticizada em que vivemos traz à tona a relação entre tecnologia e processos comunicacionais sociais e, para Lemos (LEMOS; LEVY, 2010) essa caracterização vem acompanhada da: a) liberação da palavra; b) conexão e conversação mundial; c) reconfiguração social, cultural e política. De forma que as potencialidades destes princípios nos permitem atuar de maneira mais colaborativa e plural. Logo, “quanto mais podemos livremente produzir, distribuir e compartilhar informação, mais inteligente e politicamente consciente uma sociedade deve ficar” (LEMOS; LEVY, 2010, p. 27).

Neste entendimento, o futuro é construído coletivamente, através do diálogo e da cooperação, e, justamente por isso, indefinido e desafiador. Consideramos otimistas as percepções elencadas pelos autores, de forma que atribuem ao cenário tecnológico contemporâneo uma potencialidade não atribuída, ou melhor, não alcançada pela sociedade nos usos dos meios de comunicação tradicionais, de massa, devido as suas caracterizações estruturais não possibilitarem o diálogo. O que nos leva a compreender Gomes (2005a),

das redes telemáticas mundiais”, além disto, é “uma forma sociocultural que modifica hábitos sociais, práticas de consumo cultural, ritmos de produção e distribuição de informação, criando novas relações no trabalho e no lazer, novas formas de sociabilidade e de comunicação social”.

quando observa que nem a internet poderia dar conta de tudo o que a ela foi atribuído, nem a comunicação de massa poderia ser responsabilizada por todo o déficit democrático, pois é desconsiderado qualquer foco comunitário e cidadão na produção midiática destes meios.

Gomes (2005a) ainda complementa que o caminho não está em contrapor os meios de comunicação de massa à internet, na expectativa de que esta, sim, seja democrática e, os demais, não. Pelo contrário, defende que ambos podem trazer contribuições significativas, desde que sejam criadas oportunidades para tanto.

Para fins de síntese e de aproximação com as observações empíricas e discussões teóricas, traçaremos um breve panorama que possibilite vislumbrar as inovações comunicativas da internet para a relação entre Estado e cidadãos. Reunidas em três grupos principais, a proposta é de Silva (2009b, 2011). A primeira refere-se ao papel que o Estado assume de produtor e distribuidor de informações, sem a necessidade de intermediários, como jornalistas e ativistas políticos. Assim, desloca-se da verticalidade da comunicação dos meios de comunicação tradicionais, direcionados a uma audiência média, para uma comunicação mais horizontalizada, segmentada e direta com públicos mais específicos.

Aliado a isso, a disponibilização de email pessoal dos representantes propicia a comunicação direta e bilateral entre os pólos, político e cidadão, e pode contribuir para a sensação de proximidade entre eles. Sobre este tema, Marques (2011), na análise dos Portais da Presidência do Brasil e da Câmara dos Deputados Federais, observa que, se por um lado, o email pessoal do representante eleito e o formulário eletrônico para envio de mensagens para o Estado, sinalizam a intenção de comunicar e pode contribuir para a representação deste interesse, bem como para a sensação de proximidade; por outro, a não publicação das solicitações enviadas pelos cidadãos pode consistir numa reserva à crítica e de controle sobre o que será ou não respondido.

Ainda sobre a produção e distribuição de informações, apenas mais duas observações de Silva (2009b). A internet também permite publicação de vasta quantidade de informações, muitas delas até então inacessíveis ou desconhecidas para a esfera civil e, por fim, a intermediação não deixa de existir, nem diminui sua importância, uma vez que, no contexto contemporâneo, algumas informações só são passíveis de credibilidade, quando veiculadas pela mídia (televisão, rádio ou jornal) ou são organizadas e assinadas por ONG's, em tese, ambos sem vínculo com o Estado.

Já a segunda inovação estrutural, refere-se à possibilidade de combinação de conteúdos de múltiplos suportes de mídia, no suporte internet. A potencialidade de combinar texto, som e imagem, exige a capacitação técnica para explorá-la, mas desponta como uma

demanda latente de novas formas de apresentação e de interação para conteúdos relacionados às temáticas de interesse coletivo.

Por fim, a terceira inovação está relacionada ao acesso que o Estado passa a ter aos cidadãos, através da vigilância, em seu domínio digital, dos links e serviços mais acessados, das demandas mais recorrentes, etc., além das informações obtidas das interações com os cidadãos. Deste modo, atendo-se aos portais oficiais, o controle é do Estado e ele decide o que estará visível, será levado à discussão, os serviços a ofertar, os eventos a destacar, os dados contábeis a publicar. Assim, alguns portais serão essencialmente informativos, outros permitirão algum diálogo e alguns poderão permitir formas de participação civil.

Ponderados estes aspectos, Silva (2009a, 2009b) também retira da comunicação a responsabilidade de resolver todos os déficits contemporâneos de participação das sociedades democráticas e traz à reflexão seis pontos que permitem ampliar a lente analítica sobre os aspectos condicionantes da comunicação. No primeiro tópico, situa que, além dos meios e dos sujeitos, é necessário que haja a cultura cívica, disposição dos cidadãos e condições cognitivas para que a comunicação ocorra.

Em consonância, Maia (2008) frisa que a internet possibilita interações bastante diversificadas, além de constituir um amplo e irrestrito acervo de informações para a diversificação e acréscimo cognitivo nos debates *online*. Entretanto, salienta que a existência deste está condicionada às motivações e às ações dos envolvidos. Acesso aos meios e inclusão digital não asseguram que as conversações constituirão debates efetivos, com trocas de razões, respeito mútuo, ordenados para a construção coletiva de um conhecimento compartilhado sobre uma temática específica.

Outro autor que contribui para este debate é Primo (2007) que, ao referenciar as inovações da segunda geração da web, a *Web 2.0*, desvela as duas perspectivas para as quais as mesmas potencialidades podem ser empregadas, quando descreve que “através dos blogs, pequenas redes de amigos ou de grupos de interessados em nichos muito específicos podem interagir. Já a interconexão entre esses grupos pode gerar significativos efeitos em rede” (PRIMO, 2007, p. 3). Sendo assim, a interconexão entre diversos blogs, comunidades virtuais, redes sociais virtuais, com mais ou menos usuários, ganham notoriedade diante do trânsito instantâneo por diversos ambientes e fontes de informação online.

Primo (2007) complementa que estes recursos introduzem uma dinâmica que é alimentada pelos processos cooperativos e pela atualização constante dos usuários, que publicam e reorganizam os conteúdos, sem necessitar de uma formação técnica para desenvolver estas atividades. E depois pondera que, apesar deste aspecto positivo desta

dinâmica entre os usuários, a observação não pode se deter aos recursos técnicos, pois depende dos fins para os quais forem empregados. Assim como pode contribuir para a qualificação de debates sobre temáticas sociais relevantes, por exemplo, pode também desencadear conflitos, potencializar mensagens de ódio, repúdio e de preconceito. Portanto, também situa a responsabilidade nos pólos comunicantes.

Já o segundo tópico, descrito por Silva (2009a, 2009b), atenta que, a ambiência digital, enquanto espaço de múltiplas interações para os cidadãos, com finalidades muito variadas, não é um canal apenas para a discussão política. A internet pode servir à democracia, mas também ao consumo, através do comércio através da internet; ao entretenimento, especialmente com a descentralização do pólo de produção e de distribuição de conteúdos midiáticos, disseminando-se, assim, produtos cada vez mais segmentados para os mais variados nichos (ANDERSON, 2006); aos bate-papos; às interações em redes sociais e; à busca de informações sobre outros assuntos de interesse.

O terceiro ponto indica que, apesar do potencial para comunicação horizontal *online*, pode repetir-se o padrão de audiência dos meios de comunicação de massa, concentrando-se a maioria dos acessos em um número reduzido de sites. Nesta perspectiva, a existência de um portal do Estado não garante a audiência, por si só, nem há um padrão a ser seguido pelos governos, pois a concepção de democracia pode variar de um para outro e determinará o posicionamento assumido na interface digital do Estado. Por exemplo, pode ser adotado um padrão informativo unilateral, se houver a percepção de que a informação é o único pré-requisito democrático a ser atingido através do portal; ou, dialógico, se houver a compreensão de que o debate *online* é relevante para as decisões relativas ao Estado e que afetam diretamente aos debatedores. Neste aspecto, cabe frisar que a não existência de canais para discussão *online* não exclui outras possibilidades de debate, como os que se realizam presencialmente.

O quarto tópico atribui à comunicação digital a característica de complementaridade aos meios de comunicação de massa, desviando-se do argumento de substituição destes por aquela, ao menos, num futuro próximo. Isso significa dizer que não há rupturas significativas para a comunicação do Estado, em relação ao que já se fazia no jornal, no rádio e na televisão, mas atualizações. São novos recursos técnicos que permitem a incorporação de novos formatos de apresentação de conteúdos, através da combinação de texto, som e imagem, além de interações diversificadas, como a comunicação individualizada, através de emails, chats e formulários *online*, ou para o debate amplo, em fóruns temáticos com comentários publicados,

para ficarmos em alguns exemplos. Porém, ressalva-se, são potencialidades complementares, que podem constituir práticas também complementares.

O quinto ponto salienta que a comunicação *online* não é intrinsecamente democrática, ou seja, pode ser empregada, inclusive, para fins não salutares à democracia, novamente situando a responsabilidade nos sujeitos em comunicação. Por fim, no sexto tópico, reforça a necessidade de redimensionamento dos estudos sobre a relação entre internet e política, através da descentralização da participação política e da deliberação *online*, sem descartá-las ou diminuir a relevância, mas propondo uma análise sistêmica, que contemple e equilibre o peso de outros aspectos inerentes à democracia, como a visibilidade do Estado.

Diante desses parâmetros, reconhecidos no âmbito acadêmico através de observações empíricas e discussões teóricas, têm-se argumentos para evitar análises parciais sobre a temática que envolve os déficits democráticos e as expectativas de superação, através do emprego das tecnologias de informação e comunicação. Assim, no próximo subcapítulo, discutiremos o conceito de democracia digital (GOMES, 2011), o qual se refere ao emprego das tecnologias, recursos e ferramentas digitais com o objetivo de transformar, complementar, corrigir e potencializar aspectos essenciais à participação civil nas sociedades democráticas.

3.3 Democracia digital: origem, conceito e graduações

Após a discussão sobre a relação entre a internet e as expectativas democráticas que perpassam sua existência e sobre a sua aplicação na comunicação do Estado com os cidadãos, a proposta deste subcapítulo é apresentar pressupostos sobre os distintos graus de democracia digital que estas iniciativas podem apontar, nos portais governamentais. Esta graduação, que segue uma escala crescente de níveis de participação civil que os portais podem proporcionar, foi desenvolvida por Gomes (2005b) e fundamenta a metodologia de análise empregada neste estudo, a partir de planilha construída por Silva (2005b).

Além disto, apresentamos noções (publicidade, responsividade e porosidade) que articuladas aos graus de democracia digital sustentam os critérios de análise dos portais dos Poderes Executivos estudados. Para tanto, dividimos o subcapítulo em quatro partes: Democracia digital: origem do conceito; Democracia digital: finalidades e definição conceitual; Graduações de democracia digital em portais e; Publicidade, Responsividade e Porosidade: condições democráticas da interface.

3.3.1 Democracia digital: origem do conceito

As expectativas democráticas que hoje recaem sobre a internet, em maior ou menor grau, também recaíram sobre outros meios de comunicação. Portanto, a temática, que é ampla, complexa e perpassa diferentes épocas e contextos históricos, encontra na própria sociedade, em tese, a maior interessada e beneficiada pela democracia, as resistências para que as retóricas sobre os meios realizem-se em experiências democráticas efetivas, como salienta Gomes (2005b).

Gomes (2011) observa que a discussão sobre a participação *online* deriva do debate tradicional mais amplo sobre a participação política e, por este motivo, herda suas lacunas e particularidades. E, uma delas, “diz respeito ao problema das justificações da importância da participação civil *online*” (GOMES, 2011, p. 22). Ou seja, o porquê da participação civil *online*. Em suma, resulta do quadro retratado em Gomes (2005a), caracterizado pela desconexão entre as esferas políticas e civil e, conseqüentemente, do afastamento daquela das instâncias políticas decisórias, e da ampliação da soberania do Estado.

Porém, o autor sublinha que “a participação não é um valor democrático por ser um valor em si mesmo, mas apenas na medida em que pode produzir algum benefício para a comunidade política” (GOMES, 2011, p. 24), senão, todas as formas de participação civil teriam algum benefício democrático. Diante da impossibilidade de participação direta de todos os cidadãos na condução do Estado, busca-se a ampliação da participação, ainda dentro do modelo de democracia representativa, para além das consultas eleitorais sistemáticas, com o objetivo de frear ou atenuar a autonomia decisória do sistema político na condução das decisões públicas.

Não está na essência do modelo democrático representativo, a nocividade retratada nas reflexões sobre os déficits contemporâneos, mas nas práticas que têm conduzido a este cenário. Neste sentido, descreve que há continuidade entre a democracia dos antigos e a representativa, e esta nasce justamente da impossibilidade de assegurar a participação de todos os cidadãos nas decisões políticas, diante da crescente complexificação das sociedades contemporâneas. Ainda, são desenvolvidas garantias (ex.: plebiscitos e eleições constantes) para assegurar os direitos dos cidadãos, como a transparência e a *accountability* que, em linhas gerais, vai além da prestação de contas e engloba a justificativa para os investimentos e despesas declarados. Por fim, as ações antidemocráticas para o modelo de democracia representativa também o seriam para a democracia antiga.

No mesmo sentido discursivo, Gomes (2005b) lembra que a democracia constitucional tem como premissa fundamental que o povo é soberano, por isto a participação civil é central na esfera de decisão política. Da premissa, deriva-se a promessa de que a palavra do povo prevalecerá na condução das decisões e dos negócios públicos, mesmo que ela esteja representada nas ações dos governantes eleitos pelo voto. Porém, nas sociedades democráticas contemporâneas, entre *premissa e promessa* e, entre teoria e prática, há uma grande lacuna, proporcional ao distanciamento entre a esfera civil e as decisões políticas (GOMES, 2005b).

Como já abordado, entre as razões para estes contornos está a excessiva autonomia decisória adquirida pelos governantes e autorizada pela sociedade civil, além da marginalização da esfera civil das instâncias decisórias. Isto tem levado ao “exame sobre as razões da excessiva autonomização da esfera da decisão política e da crescente atrofia das funções da esfera civil no que respeita aos assuntos do Estado” (GOMES, 2005b, p. 216). Entendemos que, simultaneamente ao aumento da autonomia da esfera política e ao distanciamento da esfera civil em circunstâncias decisórias, ocorre uma emergência de alternativas teóricas e práticas que visam ao aumento da participação civil nas tramitações públicas.

Enfim, do cruzamento entre estes estudos, que visam à discussão sobre a ampliação da participação civil nas instâncias políticas decisórias, e aqueles que discutem como os meios e modos de Comunicação do Estado podem contribuir neste processo, nascem as discussões sobre democracia e participação popular, com ênfase nas potencialidades comunicativas que a internet proporciona para a democracia. Este tema é abordado a seguir.

3.3.2 Democracia digital: finalidades e definição conceitual

Na contemporaneidade, a discussão sobre a participação civil na esfera de decisão política, através da internet, ancora-se, conforme Gomes (2005b) sobre três pilares principais “*internet - esfera pública - democracia*”, descrita a seguir:

Cunha-se o verbete ‘democracia digital’ e formas semelhantes (democracia eletrônica, *e-democracy*, democracia virtual, ciberdemocracia, dentre outras), ao redor dos quais vem se formando, nos últimos 10, 15 anos, uma volumosa bibliografia interessada basicamente nas novas práticas e renovadas possibilidades, para a política democrática, que emergem da nova infra-estrutura tecnológica eletrônica proporcionada por computadores em rede e por um sem-número de

dispositivos de comunicação e organização, armazenamento e oferta de dados e informações on-line (GOMES, 2005b, p. 215).

Dentro do universo de abordagens possíveis sobre democracia digital, descreve que o emprego das referidas tecnologias deve propiciar benefícios democráticos efetivos, no sentido de tolher a atrofia funcional do cidadão, assegurando-lhe, basicamente, informação, transparência e o direito de liberdade de expressão, além de estabelecer novos espaços para o debate público e para a maior interferência (presença) do cidadão na condução do Estado. Neste sentido, sua compreensão sobre democracia digital é

[...] qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares, smart phones, palmtops, ipads...), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais, medias sociais...) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos, em benefício do teor democrático da comunidade política (GOMES, 2011, p. 28).

Nesta definição, democracia digital carrega a expectativa de superação dos déficits de participação civil nas democracias liberais contemporâneas e a expectativa de que se constitua numa experiência democrática alternativa, diante da crise da democracia representativa, sustentada pela noção de democracia participativa e pela infra-estrutura tecnológica das redes de computadores.

Dada a complexidade e diversidade de abordagens discursivas, Gomes (2011) apresenta uma revisão dos temas centrais, separando-os em dois horizontes característicos. No primeiro, ela aparece como meio complementar às práticas tradicionais de relacionamento entre as esferas políticas e civil. No segundo, como o meio para que as relações se estabeleçam e haja, assim, incremento à participação política.

A título de ilustração, a leitura da versão *online* de jornais impressos constitui uma experiência sensorial diferente da tradicional, mas tem-se acesso à mesma opinião expressa no veículo impresso. Ferramentas de conversação *online* para contatos com políticos, como *Skype* e *MSN*, substituem o telefone e também oferecem recursos adicionais, como o registro das conversas e a possibilidade de visualização do interlocutor. Destarte, é necessário qualificar as diversas experiências através da internet, pois dependem do domínio que o usuário tem da linguagem digital. Neste sentido, é desejável a transição de mero leitor ou usuário, para agente que busca informações, debate e utiliza autonomamente os recursos e ferramentas disponíveis no ambiente digital da internet.

Esta compreensão é relevante para tangenciar possíveis generalizações sobre a participação política pela internet. Considera-se a complexidade do objeto para a reflexão

sobre o tema, que aborda desde a leitura convencional, transpondo o conteúdo do papel para a tela, até experiências mais sofisticadas e típicas do ambiente digital, como a discussão política em sites e em redes sociais virtuais, transitando através de *links* entre sites especializados de modo a qualificar o debate e aprofundar a construção do conhecimento.

Gomes (2011) também elenca três finalidades que iniciativas digitais devem atender para que sejam democraticamente relevantes. A primeira é propiciar que o cidadão intervenha efetivamente na condução do Estado, em meio aos tensionamentos concorrenciais do sistema político, na tomada de decisão. Esta, desdobra-se em dois objetivos principais. Maior transparência do Estado, suas instituições e sujeitos, no sentido de exposição à crítica e sujeição à responsabilização frente a condutas questionáveis, ampliando-se a capacidade de fiscalização pública de órgãos responsáveis e do próprio cidadão; e iniciativas destinadas a ampliar a participação e a influência civil sobre a decisão política, através do acesso aos sujeitos com função decisória, aos mecanismos e processos pelos quais as decisões são tecidas.

Já a segunda finalidade, visa assegurar e reforçar a sociedade de direito. Neste caso, “assegurar que minorias políticas e grupos e setores mais vulneráveis ao corpo social tenham preservados os seus direitos, acesso à justiça e proteção jurídica” (GOMES, 2011, p. 30). Por fim, a diversificação de agentes e instituições representativas na esfera pública, visando maior representatividade das minorias, nesta e nas instâncias políticas decisórias. Desta forma, os três propósitos são: aumento do poder civil, direitos e liberdades, aumento do pluralismo e do poder das minorias.

Salienta-se que a iniciativa de democracia digital não é um fim em si mesmo, mas o meio para que se obtenha o propósito planejado. Ou seja, para que se alcancem os resultados projetados e criem-se oportunidades e circunstâncias para o benefício efetivo à democracia. Além disso, que a relação custo *versus* benefício seja satisfatória aos cidadãos, através da conexão entre causa e efeito. Esta mensuração é dificultada pela intangibilidade dos sentimentos e das sensações e, neste sentido, “o importante, naturalmente, é que uma vez que haja confluência do propósito específico de uma iniciativa com a meta democrática do fortalecimento da cidadania, a eficiência do primeiro redundará em eficiência do segundo” (GOMES, 2011, p. 31).

Diante dessas considerações, os pressupostos que alimentam as expectativas de participação política civil, através da internet, podem ser sintetizados em: resolver o problema do déficit de participação civil na política, o que poderia ocorrer *online* de forma mais cômoda, conveniente e ágil; a ausência de intermediários, filtros e controles nos fluxos de

informação entre as esferas política e civil; e permitiria a comunicação bilateral entre políticos e cidadãos, além destes poderem produzir informação política. Consideramos que já há iniciativas neste sentido nos portais e, por isso, adotamos os graus de democracia digital como pressuposto para a análise destes meios e estratégias de comunicação pública.

3.3.3. Graduações de democracia digital em portais

Frente às possibilidades e expectativas, Gomes (2005b) enumera diferentes graus de participação civil que a internet poderia proporcionar, os quais se aplicam genericamente às democracias liberais conhecidas. Abordaremos esta graduação, porque ela fundamenta a metodologia baseada na planilha para avaliação dos graus de democracia digital desenvolvida por Silva (2005b), a qual será empregada na análise dos portais que compõem nosso *corpus* empírico.

O primeiro grau é também o mais elementar e tem como características predominantes: a oferta de serviços públicos e de informações *online*. Este nível de democracia digital já se encontra bastante disseminado, servindo inclusive como argumento para a autopromoção de governos, através do discurso que exalta a modernização, desburocratização e agilidade dos serviços públicos, redução de custos e eficiência na gestão pública, com objetivos democráticos. Porém, os fluxos de informação continuam sendo unilaterais, do Estado para a esfera civil. Neste aspecto, podemos considerar a presença de dois papéis na relação política entre Estado e cidadão:

[...] 1) o papel de um governo que busca suprir as necessidades de informação básica, serviços e bens públicos ao cidadão (como saúde, transporte, [...], etc.) e (2) o papel de um cidadão que aguarda receber, sem transtornos e com rapidez [...], esses serviços públicos oferecidos (SILVA, 2005a, p. 454).

Portanto, a relação mais se assemelha à organização/cliente, do que Estado/cidadão. O segundo estado de democracia digital consiste no uso da internet para verificar a opinião dos cidadãos sobre a agenda pública e se as informações podem ser aproveitadas ou não. Neste estágio há a busca pelo cidadão, mas o emissor continua sendo o Estado ou agente político e o controle da informação continua com ele, sem que haja o diálogo e o estímulo para o desdobramento em novos debates em outros ambientes na internet.

Isto pressupõe que a opinião dos cidadãos pode ser descartada, o que “significa que a porosidade governamental neste grau de participação democrática é uma pré-disposição para acatar a opinião dos cidadãos colhida através das TICs, acompanhada de uma ação para ‘produzi-la’” (SILVA, 2005b, p. 63). Há, portanto, duas determinantes, neste estágio, a pré-disposição para receber e acatar a opinião pública, aliada ao emprego das TICs para criar e manter canais de comunicação (SILVA, 2005b).

A partir do terceiro grau, a opinião dos cidadãos pode surtir algum efeito na esfera política. Silva (2005a) afirma que o terceiro nível “é representado pelos princípios da transparência e da prestação de contas (*accountability*), gerando uma maior permeabilidade da esfera governamental para alguma intervenção da esfera civil” (SILVA, 2005a, p. 455). A esfera civil não participa ainda das decisões políticas, ainda que a transparência permita aos cidadãos o acompanhamento das decisões e condutas governamentais.

A observação que se faz, em relação à abertura do Estado, é que a disponibilização de informações requer um apuro maior, se comparado aos níveis elementares de democracia digital, para que elas sejam compreensíveis e permitam o exercício da cidadania. Além de expor dados sobre os negócios públicos, eles devem ser mais explicados, de modo a negar qualquer resquício de omissão. Desse modo, nesta terceira graduação, transparência e prestação de contas são os caracterizadores e permitem maior controle da esfera civil sobre as decisões políticas, daí que advém a porosidade, permeabilidade. Em última instância, a decisão permanece na esfera política, mas ela está sujeita à crítica e ao crivo da opinião pública.

O quarto estágio de democracia digital fundamenta-se nas características de democracia deliberativa, ou seja, na necessidade de diálogo e o confronto argumentativo para a resolução de problemas de interesse comum. Fluxos bilaterais entre Estado e cidadãos já são características dos estágios dois e três, mas neste o debate avança no sentido de deliberar, produzir a decisão política. Silva (2005a) sublinha que, numa democracia representativa, este é o grau mais elevado de participação popular, “porque ele ainda mantém uma esfera política profissional em face da esfera civil” (SILVA, 2005a, p. 456). E, apesar da decisão, em última instância, permanecer sob a responsabilidade dos representantes políticos, a esfera civil participa da produção desta através do debate argumentativo, da deliberação pública. O grau quatro é aquele que permite a participação civil mais intensa, frente ao modelo de democracia representativa.

Já a realização do quinto grau de democracia digital, passa por uma transformação política mais profunda, tendo com resultado “um Estado governado por plebiscitos on-line em

que à esfera política restariam exclusivamente as funções de administração pública” (GOMES, 2005b, p. 219). Silva (2005a) descreve que este grau fundamenta-se nos modelos de democracia direta, sem representantes políticos, em que os cidadãos têm a responsabilidade da decisão política, ocupando o lugar da esfera política nas instâncias decisórias. Portanto, transcende a argumentação, relativa ao grau anterior, para a tomada de decisão efetiva.

Silva (2005a) salienta que os graus de democracia digital servem como um sumário para organizar as reflexões sobre o emprego das tecnologias de informação e de comunicação para a participação política, mas não são excludentes entre si. No mesmo sentido, um projeto de democracia digital pode apresentar características de duas ou mais graduações distintas, situando-se entre um e outro, ou ainda, naquela em que há predomínio de características. Por fim, ao utilizarmos estas bases para guiar nossa investigação, consideramos que a presença de algumas das iniciativas referenciadas, nos portais observados, não significa a existência de uma democracia digital, mas “que existem indícios ‘graduantes’ (e não determinantes) de um ideal democrático mediado por tecnologias da comunicação e informação” (SILVA, 2005a, p. 457).

Acreditamos que estudos como os de Silva (2005a; 2005b), que examinam empiricamente os portais dos governos para a identificação de graus de democracia digital, são relevantes para o estudo da comunicação pública, especialmente no que tange a apropriação das potencialidades comunicativas da internet. A relação entre os estudos, tende a ocasionar uma complementaridade, tanto teórica como para a prática da comunicação entre Estado e cidadãos.

3.3.4 Publicidade, Responsividade e Porosidade: condições democráticas da interface digital

A reflexão segue com a proposta de Silva (2009b, 2011) sobre os pré-requisitos democráticos que os portais Estatais devem seguir, dentro de uma visão sistêmica e necessária ao fortalecimento do sistema democrático. Definido o eixo teórico, também faremos a aproximação com as reflexões de Duarte (2011), que estabelece quatro pré-requisitos para a comunicação pública do Estado, que são: *transparência, acesso, interação e ouvidoria social*. Assim, delimita-se a tentativa de relação direta entre representantes das duas vertentes

teóricas que se intersectam neste estudo, democracia digital e comunicação pública, a fim de estabelecer diretrizes para a análise dos portais municipais.

A proposta de Silva (2009b, 2011) é esclarecedora, porque desloca o foco da participação civil e ilumina outros aspectos, que também são importantes para pensar a comunicação entre Estado e cidadãos. Estratégias que não propiciam comunicação mais densa ou desdobramentos dialógicos passam a ser reavaliadas, pois têm de ser qualificadas a partir da sua funcionalidade. Nesta perspectiva, evita-se também a hierarquização das estratégias empregadas para considerá-las integradamente²⁰.

Para Silva (2011), esta proposta está na primeira das duas proposições que resgata para situar a noção de democracia utilizada em sua abordagem, ao referenciar que a participação política é apenas uma das premissas democráticas, mas existem outras, como a prestação de contas, a transparência, a publicidade e a informação, que precisam estar articuladas numa relação sinérgica, caracterizando-se o caráter sistêmico da abordagem. A segunda premissa destaca a democracia como um sistema normativo. Ou seja, a prática deve convergir para um eixo balizador, que são as normas e diretrizes estruturais e que visam a um sistema democrático em funcionamento pleno.

Neste sentido, Silva (2009b, 2011) tipifica três requisitos democráticos substanciais que a interface digital dos portais do Estado deveria cumprir:

[...] (1) publicidade; (2) responsividade e; (3) porosidade. O primeiro, diz respeito ao princípio de tornar o Estado mais transparente ao cidadão, de dar visibilidade às ações estatais de modo a permitir a vigilância dos cidadãos; o segundo, de torná-lo mais dialógico e o terceiro de torná-lo mais aberto à opinião pública (SILVA, 2011, p. 125).

Publicidade está diretamente relacionada com a transparência do Estado e está subdividida em duas linhas conceituais: a primeira, como oposição ao segredo, de modo a tornar visíveis aos cidadãos, as práticas do Estado; na segunda, publicidade desponta como homônimo de esfera pública, que por sua vez desmembra-se em outros dois sentidos: enquanto visibilidade pública e enquanto discussão pública. Independente da concepção de publicidade que se adote, ela “trata da capacidade de algo se tornar visível e potencialmente

²⁰ Silva (2009b, 2011) propõe cinco níveis qualitativos, nos quais os requisitos democráticos podem se materializar na interface digital do Estado: 1) utilitário, como o próprio nome sugere, a relação de comunicação é instrumental, ou seja, do tipo resposta automatizada a uma determinada demanda (impressão de certidões, por exemplo); 2) informativo, quando o Estado publiciza informações (conteúdos) sobre determinado tema e permite a resposta dos cidadãos; 3- instrutivo, conteúdo de cunho explicativo, com objetivo de tornar inteligível, compreensível fato ou conteúdo exposto; 4) argumentativo, caracteriza-se pela justificação pública sobre determinado tema; 5) decisório, quando as opiniões e vontades dos cidadãos são coletadas e é considerada a vontade da maioria, no encaminhamento da questão aferida. Ressalta-se que estes níveis não são excludentes, mas integráveis.

objeto da fala pública” (SILVA, 2011, p. 127), sendo que a internet tem possibilidades excepcionais e variadas para armazenamento, organização e publicização de dados para os cidadãos.

Em relação à proposta de Duarte (2011), é consonante o pré-requisito *transparência*, que endossa o compromisso ético na oferta de informações e na prestação de contas do Estado e de suas instituições e; o *acesso*, que atenta para a facilidade de acesso às informações públicas e ao estímulo para que elas sejam buscadas, interpretadas e se tornem matéria-prima para a ação. Isto também traz ao debate a importância da segmentação e da adaptação dos conteúdos a públicos bastante diversificados, articulando estrategicamente melhores meios, horários, leiautes, etc., para a publicização das informações..

Já a responsividade (SILVA, 2009b, 2011), enfatiza a importância do diálogo entre Estado e cidadãos e se aproxima do que Duarte (2011) denomina *interação*. Em linhas gerais, o Estado, suas instituições e representantes, devem ofertar canais para que os cidadãos enviem suas dúvidas, críticas, solicitações e sugestões e, respondê-las, sempre que houver alguma destas demandas. Neste ponto, a postura dialógica não se limita ao aprofundamento de questões de interesse coletivo, diálogos extensos e densos, mas, desde solicitações simples, do tipo pergunta/resposta (qual o endereço da sede do governo?) para situações quotidianas, até questões mais complexas, como problemas de infra-estrutura urbana, que exigem a troca de argumentos entre os comunicantes. A concepção de Duarte (2011) sobre *interação* também desvela a importância de instrumentos de comunicação bilateral e multilateral, enfatizando a criação, manutenção e o fortalecimento de oportunidades para o diálogo equilibrado e inclusivo.

E o terceiro requisito democrático para a interface digital do Estado, a porosidade, é a que mais se relaciona com a participação civil, pois enfatiza a abertura do Estado às opiniões dos cidadãos. Entendemos que, na perspectiva de Duarte (2011), o termo correlato é *ouvidoria social* e designa o interesse em conhecer a opinião pública, as demandas civis, as críticas e os questionamentos, de modo a recebê-los, interpretá-los e considerá-los nas decisões de interesse coletivo.

Cabe mencionar uma ressalva de Silva (2011) em relação à suscetibilidade do Estado à opinião do cidadão. No âmbito das discussões teóricas, o ideal, ou o que se consideraria uma participação minimamente razoável, varia conforme a perspectiva democrática em questão. Para fins deste estudo, além da compreensão da proposta, é relevante o argumento de que a internet oferece oportunidades variadas para que a opinião dos cidadãos seja acolhida, em

nível mais elementar e; em iniciativas de maior abertura do Estado, de modo a ser considerada para a tomada de decisão.

Marques (2011) traz uma reflexão que é consonante com este debate. A partir da análise dos canais participativos dos portais da Presidência da República e da Câmara dos Deputados, o autor aponta que a questão central para a compreensão sobre a participação política na internet passa mais pelo reconhecimento, pelos agentes institucionais, dos cidadãos como parceiros na construção da decisão política, não apenas como avaliadores críticos (no sentido de rejeição, mas também de elogio), que se manifestam através da opinião sobre o que já está decidido. Parece pouco efetivo um conjunto de canais de comunicação se as demandas dos cidadãos não são recebidas de maneira séria e compromissada. Deste modo, salienta-se a importância da funcionalidade e o modo como são encaminhadas as demandas, recebidas através dos canais de comunicação da interface digital.

Diante da reflexão até aqui desenvolvida, fica evidente a complexidade da temática e dos estudos relacionados à análise de portais proposta. Para além de uma interface que viabiliza canais diversos de comunicação, investigamos o modo como os portais e suas estratégias de comunicação podem atender aos pré-requisitos do sistema democrático da sociedade em que se insere que, de forma integrada, contribuem para a postura comunicacional pública.

Enfim, as propostas de Silva (2009b, 2011) municiam o percurso metodológico, no sentido de distinguir e qualificar os diferentes canais e estratégias de comunicação estabelecidas a partir dos portais do Estado. Diante da compreensão de que as três premissas democráticas, distribuídas em cinco níveis qualitativos, são integradas e complementares, tem-se a noção sistêmica pleiteada pelo autor. Nesta perspectiva, a interface digital vinculada a diretrizes da comunicação pública tenderia a oferecer não apenas a publicidade, tampouco somente responsividade, mas combinaria publicidade, responsividade e porosidade em canais complementares, com mais ou menos densidade comunicativa.

CAPÍTULO 4

CARACTERÍSTICAS E DEFINIÇÕES METODOLÓGICAS

Neste capítulo, descreveremos as características metodológicas deste estudo, que trata da investigação e análise dos portais governamentais dos dezoito municípios mais populosos do Rio Grande do Sul, sob as perspectivas teóricas de democracia digital (GOMES, 2005a; 2011; SILVA, 2005a; 2005b; 2009a; 2009b; 2011) e comunicação pública (BRANDÃO, 2007; ZÉMOR, 1995; MATOS, 1999; DUARTE, 2007; WEBER, 2007; 2011), e os graus de democracia digital (GOMES, 2005b).

A pesquisa é qualitativa e sua metodologia constituiu-se pela delimitação do *corpus* empírico; revisão bibliográfica sobre a temática; coleta de dados nos portais municipais, através de planilha desenvolvida por Silva (2005b), para identificação, aferição e classificação dos graus de democracia digital; classificação dos portais em graus de democracia digital (GOMES, 2005a) e análise crítica e interpretativa dos dados obtidos diante das referências teóricas estudadas.

A análise dos resultados obtidos através da planilha de verificação dos graus de democrática digital (SILVA, 2005b) e também de dados complementares constatados pela observação dos portais, possui uma perspectiva crítica e interpretativa. A análise foi guiada pelo referencial teórico construído a partir da técnica de pesquisa bibliográfica, como definimos a partir de Marconi e Lakatos (1996). Este apanhado teórico foi retratado nos três primeiros capítulos deste trabalho e, para nós, as inter-relações interpretativas destas teorias já se apresentam como parte dos resultados da nossa investigação.

Abaixo, descrevemos a definição do corpus empírico, a técnica de pesquisa utilizada e a caracterização da planilha de Silva (2005b).

4.1 *Corpus* empírico e revisão bibliográfica

Frente ao fenômeno da mediatização (SODRÉ, 2002) e das implicações da mediação tecnológica nas relações contemporâneas, nossa análise concentra o foco na atuação dos

municípios do Estado do Rio Grande do Sul, na ambiência digital. Justificamos o recorte por termos constatado, através do mapeamento de pesquisas recentes sobre a temática, a exemplo de Silva (2005b) e Tonhati (2007), que as capitais dos estados brasileiros ainda estavam em processo de implementação desta ferramenta de comunicação, prevalecendo ainda a ênfase informativa e de prestação de serviços. Transcorridos quatro anos desde o último estudo mencionado, partimos da hipótese de que com a ampliação constante do acesso à internet e, conseqüentemente, a acelerada penetração da comunicação em rede, nos municípios, pode-se obter subsídios para a análise de comunicação pública *online*, em portais dos municípios do interior do estado do Rio Grande do Sul.

Além disto, restringimos nossa análise aos portais, porque eles têm sido o modo mais usual de implementação das TICs nos governos federais, estaduais e municipais, por possibilitar a sistematização e oferta de uma diversidade de serviços e informações para os públicos com os quais se relacionam. Sejam eles internos, nos processos comunicativos cotidianos, ou os públicos externos, sujeitos e instituições no âmbito da sociedade civil.

Por entendermos que a comunicação midiática e a midiaticizada fazem-se mais presentes na relação entre governo e cidadãos em municípios mais populosos e geograficamente mais extensos, optamos por privilegiar os municípios do Estado do Rio Grande do Sul com população total acima de 100 mil, somando-se as zonas urbana e rural, segundo dados do censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, realizado no ano de 2010.

O recorte não garante que as estratégias empregadas nos portais analisados são referenciais, mas buscamos traçar um panorama da comunicação pública digital, contemplando portais de municípios pertencentes a diversas regiões do estado do Rio Grande do Sul. A investigação não esgota o assunto, nem limita a aplicabilidade dos resultados aos municípios pertencentes ao *corpus* empírico, já que “estudar este fenômeno (ou objetos específicos vinculados a este tema) requer uma dupla observação: de que forma as teorias são apropriadas pelos experimentos e de que forma estes experimentos realimentam o debate contemporâneo” (SILVA, 2005b, p. 76).

A reflexão sobre os portais governamentais do Estado do Rio Grande do Sul poderia se realizar em qualquer estado brasileiro, mas a escolha também nasce do interesse em contribuir de maneira mais direta para o contexto social e político em que se insere a instituição de ensino que nos acolhe nesta investigação, a Universidade Federal de Santa Maria. Feitas essas considerações, segue a relação dos dezoito municípios, em ordem

decrecente de número de habitantes, com os endereços eletrônicos dos seus respectivos portais:

- 1- Porto Alegre: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/>
- 2- Caxias do Sul: <<http://www.caxias.rs.gov.br/>>
- 3- Pelotas: <<http://www.pelotas.com.br/home/default.php>>
- 4- Canoas: <<http://www.canoas.rs.gov.br/Site/Geral/default.asp>>
- 5- Santa Maria: <<http://www.santamaria.rs.gov.br/>>
- 6- Gravataí: <<http://www.gravatai.rs.gov.br/>>
- 7- Viamão: <<http://www.viamao.rs.gov.br/viamao/index.php>>
- 8- Novo Hamburgo: <<http://www.novohamburgo.rs.gov.br/>>
- 9- São Leopoldo: <<https://www.saoleopoldo.rs.gov.br/home/>>
- 10- Rio Grande: <<http://www.riogrande.rs.gov.br/pagina/index.php/pagina-inicial>>
- 11- Alvorada: <<http://www.alvorada.rs.gov.br/>>
- 12- Passo Fundo: <<http://www.pmpf.rs.gov.br/>>
- 13- Sapucaia do Sul: <<http://www.sapucaiaadosul.rs.gov.br/>>
- 14- Uruguaiana: <<http://www.uruguaiana.rs.gov.br/>>
- 15- Cachoeirinha: <<http://www.cachoeirinha.rs.gov.br/home/>>
- 16- Santa Cruz do Sul: <<http://www.pmscs.rs.gov.br/>>
- 17- Bagé: <<http://www.bage.rs.gov.br/>>
- 18- Bento Gonçalves: <<http://www.bentogoncalves.rs.gov.br/>>

A pesquisa bibliográfica foi desenvolvida a partir de publicações diretamente relacionadas com o tema ou que tangenciam a proposta. Para Marconi e Lakatos (1996) “a pesquisa bibliográfica [...] abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo”, no entanto, ressaltam que se trata do exame da literatura sob um novo enfoque de abordagem. Deste modo, nossa pesquisa contemplou materiais bibliográficos relevantes, sem, contudo, abranger toda a vasta bibliografia acerca dos temas, especialmente acerca de comunicação política e democracia digital. As escolhas das referências pautaram-se pelas indicações dos membros da banca de qualificação e por critérios como: ênfase do Programa de Pós-graduação e condições do pesquisador em realizar adequadamente as leituras e apropriações teóricas no tempo disponível para a defesa desta dissertação.

4.2 Coleta de dados: planilha para análise dos graus de democracia digital

A planilha utilizada para a coleta de dados dos portais investigados foi desenvolvida e aplicada por Silva (2005b). Composta por questões quantitativas e qualitativas tem “o objetivo de servir como ferramenta que possibilitasse detectar, mensurar e tipificar os graus de democracia participativa no corpus estudado” (SILVA, 2005b, p. 78). A aplicação da planilha é individualizada, portanto, será preenchida uma para cada portal componente do *corpus*, através da observação *online* direcionada.

A planilha contém cinco subdivisões, relacionadas à graduação de democracia digital proporcionada pelos portais e fundamenta-se na proposta de Gomes (2005a), descrita no segundo capítulo deste estudo. Cada divisão contém perguntas objetivas, subdivididas em: objetos de interface (relativas à interface gráfica dos portais: e-mails e fóruns *online*) e objetos de conteúdos (informações, notícias, etc.). Os objetos ainda são caracterizados em: função política (A) e função de visibilidade (B). A função política (A) visa à identificação da “razão política” do objeto e a sua contribuição para a participação civil. Portanto, não se restringe apenas à presença de um *chat*, por exemplo, mas da sua efetividade em possibilitar a participação do cidadão. Já a função de visibilidade (B), visa à análise da intenção de torná-lo visível para que haja a participação civil.

A planilha é composta por quarenta tópicos, subdivididos em sete seções analíticas, sendo uma para a identificação do objeto; cinco para a análise dos graus de democracia digital e uma descritiva, para inclusão de observações complementares. As questões objetivas são predominantes, mas há também algumas questões descritivas, com o objetivo de detectar

[...] a presença ou ausência de elementos considerados importantes para caracterizar paradigmas normativos em cada um dos graus de democracia digital, guiados (tipificados) pelos dois pilares (objetos) já expostos na seção anterior (interface e conteúdo), qualificados pelos dois elementos caracterizadores (função política e visibilidade) (SILVA, 2005b, p. 81).

Estes quatro aspectos são as diretrizes que orientam a construção das questões da planilha, bem como as atribuições valorativas²¹ destas para a etapa de avaliação. Os valores para cada questão foram determinados conforme o grau de relevância, mediante a sua função política para a participação democrática e a sua visibilidade no portal. Deste modo, os valores

²¹ Esta tipificação valorativa foi estipulada por Silva (2005b) e se constitui numa régua particular para fazer comparações apenas no estudo do qual se originou. Deste modo, seguiremos as pontuações definidas pelo autor, que servirão como aporte para as comparações e análises críticas e interpretativas dos portais analisados.

foram assim definidos: Pouco significativo – 10 pontos; Razoavelmente significativo – 15 pontos; Significativo – 20 pontos; Muito significativo – 25 pontos.

O somatório dos valores de todas as questões de uma determinada divisão indicará o total de pontos que podem ser obtidos nesta. Sendo assim, cada divisão poderá atingir a seguinte pontuação: primeiro grau (ênfase informativa): 125 pontos; primeiro grau (ênfase em serviços): 130 pontos; segundo e terceiro grau: 130 pontos; quarto grau: 110 pontos; quinto grau: 110 pontos.

Apesar de utilizar como base para o desenvolvimento da planilha, a tipificação proposta por Gomes (2005a), salienta-se que as divisões não correspondem exatamente à proposta do autor. São duas diferenciações centrais: a subdivisão do primeiro grau em ênfase informativa e ênfase em serviços; e a junção, numa seção, dos graus dois e três de democracia digital. Para Silva (2005b), por ser, o primeiro grau, o mais desenvolvido, é interessante distinguir e classificar os portais, conforme a ênfase predominante. Quanto à junção do segundo e do terceiro graus, o autor explica que são compatíveis e complementares, o que justifica e beneficia a análise conjunta. Apesar destas questões, as contribuições de Gomes (2005a) também guiaram as análises.

Ainda, após aferição das pontuações, os valores são transformados em percentuais que indicarão o Índice de Desenvolvimento (ID) do portal em cada divisão, que definirá a classificação final sobre o grau de democracia digital que predomina. Por exemplo, se um portal atingir 65 dos 130 pontos possíveis no primeiro grau (ênfase em serviços), ele terá atingido 50% dos pontos possíveis neste grau de democracia digital. Cabe ressaltar que, com base em Silva (2005a; 200b), os graus não são excludentes, podendo um portal se encontrar entre um e outro grau.

Para a descrição detalhada de cada tópico componente da planilha, ordenaremos as informações referentes a cada grau de democracia digital, em cinco quadros explicativos, a exemplo do realizado por Tonhati (2007). A autora também empregou a metodologia desenvolvida por Silva (2005b) para a análise do portal da prefeitura de São Paulo. Cabe ressaltar que não serão realizados acréscimos, nem excluídos itens de análise da planilha original, optamos apenas por descrever de outro modo, por entendermos que facilita a compreensão. A fonte para consulta e preenchimento dos dados será Silva (2005b).

O primeiro grau de democracia digital tem duas ênfases: ênfase na informação (quadro 1) e ênfase em serviços (quadro 2).

Questões	Caracterizador função política	Caracterizador publicidade	Pontuação
1.1. Existência de site e se está em operação ²²	Pré -requisito para a viabilidade da análise do portal.		0
1.2. Presença de informações genéricas sobre a municipalidade (turísticas, dados históricos, geográficos, etc.) ²³ . Objeto: conteúdo.	Com relevância reduzida, o objetivo é identificar se a ênfase informativa é abrangente ou restrita.		10
1.3. e 1.4 Presença de informações institucionais. Objeto: conteúdo 1.3 Categoria “A”: referente a informações legislativas (legislação, decretos de leis, portarias, despachos oficiais do município); 1.4 Categoria “B”: informações institucionais sobre o acesso físico e comunicacional ao governo (<i>emails</i> , telefones, endereços, horários de atendimento das secretarias).	Categoria “A”: Analisar a preocupação do governo em disponibilizar dados de teor políticos oficiais, proporcionando ao cidadão ao conhecimento sobre os seus direitos e deveres. Categoria “B” demonstra a preocupação do poder público em dispor informações que viabilizem aproximação física ou contato do cidadão com os órgãos do governo.	Avalia-se ainda se estas informações institucionais (nas duas categorias) estão dispostas em seção nominalmente delimitada do sítio e se estão visíveis na página principal (home) do portal.	Categoria “A”: 15 Categoria “B”: 15
1.5. e 1.6. Presença de informações do tipo “notícia”. Objeto: conteúdo. 1.5 Categoria “A” ²⁴ : notícia no formato fato consumado. 1.6 Categoria “B”: notícia de fato não consumado ²⁵ .	A informação noticiosa caracteriza a intenção do governo em manter o público informado sobre seus atos e sobre seus possíveis atos, permitindo maior intervenção da esfera civil nas decisões vindouras.	Também é avaliado paralelamente se estas categorias de informação noticiosa estão em seção (link) ou em área gráfica visivelmente ou nominalmente delimitada.	Categoria “A”: 15 Categoria “B”: 15
1.7. e 1.8. Existência de <i>feedback</i> informativo assíncrono. Objeto: interface ²⁶ . 1.7 Categoria “A”: <i>feedback</i> informativo para questão de fácil resposta.	Categoria “A” Caracteriza a preocupação do governo em otimizar a resposta à solicitação do cidadão, feita através de formulário eletrônico ou <i>email</i> disponível no portal.	Verificar ainda se o retorno da resposta (<i>feedback</i>) ocorre de forma ágil quando Solicitada.	Categoria “A”: 15

²² Deve-se utilizar dos quatro maiores portais de busca da internet (*Google, Yahoo, etc.*), digitando “prefeitura municipal (nome do município)”, em todos. Se o portal não for encontrado em nenhum, deve-se entrar em contato com a prefeitura municipal para solicitar o endereço eletrônico, caso exista. Apesar de pré-requisito para a análise, a existência do portal não pontua.

Em consulta inicial aos portais de busca, digitando os nomes de todos os municípios pertencentes ao nosso *corpus* empírico, obtivemos êxito, portanto, todos estão em atividade.

²³ Deve-se buscar informações através de visita explanatória pela página inicial e links dos menus.

²⁴ Relatam ações governamentais ou políticas já efetivadas pela administração pública.

²⁵ Notícias sobre ações ou decisões futuras.

²⁶ Para a realização desta etapa, foram criados dois nomes e respectivos emails pessoais fictícios, Benito Cortes (*benitocortes9@gmail.com*) e Paulo Fonseca (*pauloseca9@gmail.com*). Para o item 1.7, a pergunta genérica solicitava o endereço da Prefeitura Municipal e; para o item 1.8, que continha conteúdo mais específico, questionava sobre os procedimentos recomendados em caso de suspeita de Dengue e quais os endereços dos postos de Saúde habilitados para a realização do diagnóstico da doença.

1.8 Categoria “B”: <i>feedback</i> informativo para questão cuja resposta seja mais complexa ou mais específica) ²⁷ .	Categoria “B” demonstra uma preocupação governamental em melhorar o diálogo com o cidadão quando este necessita de informação específica, ou seja, demonstra que há uma integração na emissão de informação pública pelo governo.		Categoria “B”: 10
1.9. Existência de informações sobre programas (iniciativas) de inclusão digital ²⁸ . Objeto: conteúdo. Categoria “E” com ênfase em dispor informações ou conteúdo ²⁹	Caracterizar a preocupação do governo em debater ou informar sobre “inclusão digital”, demonstrando interesse em pelo menos atenuar as desigualdades de oportunidades e de cidadania, entre quem tem acesso e conhecimento para utilizar as TICs e aqueles que não têm.		Categoria E: 15
1.10. Existência de informações sobre infra-estrutura tecnológica. Objeto: conteúdo. Categoria “E”	Sob o ponto de vista político, a presença destas informações indicaria a preocupação do governo em propiciar algum tipo de acesso digital ao cidadão, através de aparelhos tecnológicos necessários para emprego político civil das tecnologias de comunicação (neste caso, com ênfase no acesso à informação) ³⁰ .		15 pontos

Quadro 1 - Primeiro grau de democracia digital com ênfase na informação

Fonte: (SILVA, 2005b)

²⁷ Consiste no envio de mensagem (também pode ser através de formulário específico disponível no Portal) para um *email* “geral” solicitando informações. Deve partir de *e-mails* fictícios e diferentes, tratando-se, portanto, de cidadãos diferentes, um para cada categoria. Para a categoria “A” a pergunta é mais genérica, solicitando o endereço físico da prefeitura. Para a categoria “B”, trata-se de pergunta mais específica, que demanda consulta ou pesquisa, e solicita o endereço de determinado posto de saúde do município. O *email* deve ser enviado entre oito e dez da manhã de dia útil e o objetivo é avaliar o tempo desde a solicitação até o *feedback*.

²⁸ A análise da inclusão digital segue uma escala em ordem alfabética (decrecente) que vai de E a A, portanto, onde E e D pertencem ao primeiro e segundo grau de democracia digital, respectivamente, C ao terceiro grau, B ao quarto grau, e A ao quinto. A definição do autor segue os seguintes critérios “[...] categoria “E” é a presença de programas (iniciativas) de inclusão digital com ênfase no acesso público à Internet e disponibilização de informação [...]; categoria “D” diz respeito à existência de programas (iniciativas) de inclusão digital com ênfase na prestação de serviços públicos e eficiência administrativa da máquina estatal [...]; a categoria “C” será a presença de programas (iniciativas) de inclusão digital com preocupação em dar ao cidadão maior possibilidade de interagir com o Estado, acompanhando o processo de produção da decisão política, prestação de contas (*accountability*) e possibilitando ao governo ter maior *input* da opinião pública [...]; categoria “B” se refere à existência de programas (iniciativas) de inclusão digital voltado a fomentar a participação do cidadão na utilização das TICs em processos de deliberação (discussão e tomada de decisão) sobre assuntos públicos [...]; a última categoria “A” diz respeito à existência de programas (iniciativas) de inclusão digital com ênfase na utilização das TICs para tomada direta de decisão política pelo cidadão [...]” (SILVA, 2005b, p. 93).

²⁹ Busca-se também a avaliação do tipo de inclusão digital que é propiciada: do tipo “criação de espaços públicos de acesso” ou “fomento à criação de uma infra-estrutura de TICs domiciliar”; ou inclusão envolvendo trabalhos de educação na operacionalização técnica” das TICs para obter acesso a informações públicas *online*; ou ainda se não há clareza quanto ao teor de iniciativa)” (SILVA, 2005b, p. 89).

³⁰ A intenção também é tipificar se a infra-estrutura existente é do tipo “terminais de auto-atendimento” (sem funcionário para auxílio), “terminais de atendimento ou quiosques” - com funcionário para auxílio; “telecentros” - centros de acesso público à Internet; ou se o tipo de estrutura não é identificado – sem clareza nas informações para que haja a tipificação mais precisa.

Abaixo descrevemos o primeiro grau de democracia digital com ênfase em serviços. O autor propõe a classificação em serviços de primeira, segunda e terceira ordem, em ordem decrescente de importância para os cidadãos. Na primeira, estão segurança, saúde e educação (ex.: marcação de consulta médica e de matrícula escolar via sítio eletrônico). De segunda ordem, são saneamento básico, trânsito e tráfego, De terceira ordem, são situação tributária, consulta de andamento de processos e outros.

Questões	Caracterizadores políticos	Pontuações
2.1. <i>Delivery</i> informativo automatizado Objeto: interface	Verificar os tipos de serviços que podem ser acessados. Esta ferramenta caracteriza a intenção do governo em levar a informação sobre os serviços públicos até o cidadão, através dos portais. Ainda, a investigação busca a identificação sobre quais tipos de serviços são contemplados.	15
2.2. <i>Delivery</i> informativo instantâneo (possibilidade de diálogo em tempo real). Objeto: interface.	Investigar se a ferramenta tem a função de prestar o <i>delivery</i> instantâneo de informações para assuntos gerais ou se este serviço é temático, específico para assuntos delimitados. Esta ferramenta de interface demonstra a intenção do governo em instrumentalizar o <i>delivery</i> de informação sobre serviço de forma extremamente ágil, dando ao cidadão a resposta imediata para questão personalizada sobre assuntos públicos.	15
2.3. e 2.4. <i>Delivery</i> burocrático. Objeto: interface 2.3 Categoria “A”: presença de ferramentas que possibilitem a operação completa de serviços ou pré-serviços via rede. 2.4 Categoria “B”: existência de ferramentas que possibilitem a emissão de documentos oficiais a partir da inserção de dado personalizado do cidadão.	 Categoria “A” – a presença indica intenção de ofertar serviços e pré-serviço mais complexo através das TICs. Categoria “B” – a presença desta ferramenta caracteriza a intenção de viabilizar a emissão de documentos públicos (consulta e pagamento de alguns serviços <i>online</i>).	 Categoria “A”: 25 Categoria “B”: 15
2.5. e 2.6. <i>Delivery</i> de serviço. 2.5 Categoria “A”: com pedido inicial realizado através do sítio, para serviços externos. 2.6 Categoria “B”: com pedido inicial realizado através do sítio para atendimento em domicílio.	 Verificar que tipo de serviço público é oferecido (ex.; infra-estrutura, saúde, segurança pública). Relaciona-se à preocupação com o atendimento a serviços públicos em domicílios, bairros e ruas.	 Categoria “A”: 25 Categoria “B”: 25
2.7. Existência de informações sobre programas de inclusão digital (Categoria “D” ênfase em dotar administração pública de instrumentos que melhore a prestação de serviços do governo para o cidadão).	Esta categoria demonstra a preocupação em debater ou dispor de informações sobre inclusão digital, que indicaria a preocupação em atenuar ou pelo menos evitar o aumento da desigualdade de oportunidades e de cidadania entre aqueles que possuem acesso e conhecimento para o uso das TICs e aqueles que estão à margem do processo.	15

2.8. Existência de informações sobre infra-estrutura tecnológica categoria “D”.	Sob o ponto de vista político, a presença destas informações indicaria a preocupação do governo em propiciar algum tipo de acesso ver acesso digital do cidadão, através de aparelhos tecnológicos necessários para emprego político civil das tecnologias de comunicação (neste caso, com ênfase no acesso À informação).	15
---	--	----

Quadro 2 - Primeiro grau de democracia digital com ênfase em serviços
 Fonte: (SILVA, 2005b)

No quadro 3, sintetizamos as características do segundo e terceiro grau de democracia digital.

Questões	A- Caracterizador político	Pontuação
3.1. e 3.2 Transparência 3.1 Categoria “A”: pré-legislação ou projetos de leis ainda não votados. 3.2 Categoria “B”: acompanhamento financeiro (prestação de contas)	Categoria “A”: a presença caracteriza a intenção de transparência e permeabilidade à opinião pública para a tomada de decisão. Categoria “B”: prestação de contas aos cidadãos, dados de cunho administrativo e orçamentário.	Categoria “A”: 15 pontos Categoria “B”: 15
3.3. e 3.4. Sondagem de opinião pública (Categoria não-publicada e publicada).	Indica preocupação em utilizar as TICs para consultar a opinião dos cidadãos, ainda que esta não tenha poder decisório.	3.3. Não publicada: 10 3.4 Publicada: 15
3.5. e 3.6. <i>Locus</i> crítico (categoria não-publicado e publicado)	Sinaliza preocupação em dispor ao cidadão um canal de comunicação, para críticas, sugestões, opiniões.	3.5. Não publicada: 10 3.6. Publicada: 20
3.7. Existência de informações sobre programas (iniciativas) de inclusão digital (Categoria “C”: ênfase em ampliar o canal de comunicação do governo com cidadão e do cidadão com o governo).	Esta categoria demonstra a preocupação em debater ou dispor de informações sobre inclusão digital, que indicaria a preocupação em atenuar ou pelo menos evitar o aumento da desigualdade de oportunidades e de cidadania entre aqueles que possuem acesso e conhecimento para o uso das TICs e aqueles que estão à margem do processo.	15
3.8. Existência de informações sobre infra-estrutura tecnológica categoria “C”.	Do ponto de vista político, a presença destas informações indicaria a preocupação do governo em propiciar algum tipo de acesso ver acesso digital do cidadão, através de aparelhos tecnológicos necessários para emprego político civil das tecnologias de comunicação (neste caso, com ênfase no acesso À informação).	15
3.9. Sistema avançado de votação eletrônica (categoria “C”) para sondagem de opinião: no formato “consulta” sem efeito deliberativo.	A presença deste elemento demonstra a preocupação governamental em otimizar a participação pública, no que se refere À sondagem de opinião, mediante uso das TICs.	15

Quadro 3 - Segundo e terceiro grau de democracia digital
 Fonte: (SILVA, 2005b)

O quarto grau de democracia digital é apresentado através do quadro 4, abaixo:

Questões	Caracterizadores Políticos	Pontuação
4.1. <i>Locus</i> deliberativo	A presença deste elemento demonstra o uso das TICs para propiciar a participação democrática em processos deliberativos (debates e tomada de decisão). Ainda, analisa-se (1) se esta deliberação é direta pelos próprios cidadãos ou se ela é indireta, pelos representantes de este público e (2) com que frequência ocorrem estes processos deliberacionistas através dos portais.	25
4.2. Sistema avançado de votação eletrônica.	A presença deste elemento demonstra a preocupação governamental em melhorar a participação pública, no que se refere à deliberação pública, mediante o uso das TICs.	15
4.3. Constituição da agenda decisória	Este elemento demonstra maior sofisticação na participação democrática através da deliberação, onde o cidadão decide não apenas a partir de opções pré-estabelecidas, mas também participa da construção da agenda de deliberação, ou seja, dos temas que irão para o processo de deliberação, que serão considerados relevantes para tanto.	20
4.4. Abrangência da agenda decisória (restrição da agenda decisória)	Tenta identificar se há interesse amplo do governo em viabilizar a participação popular através de processos deliberativos em todas as áreas ou se restringe a determinadas temáticas e a decisões de temáticas menos relevantes e abrangentes.	4.4. 20
4.5. Abrangência decisória		4.5. 20
4.6 Existência de informações sobre programas de inclusão digital (Categoria “B”: ênfase em promover educação e uso das TICs, objetivando ampliar a comunicação entre cidadãos para produção de decisão política).	Esta categoria demonstra a preocupação em debater ou dispor de informações sobre inclusão digital, que indicaria a preocupação em atenuar ou pelo menos evitar o aumento da desigualdade de oportunidades e de cidadania entre aqueles que possuem acesso e conhecimento para o uso das TICs e aqueles que estão à margem do processo.	15
4.7. Existência de infra-estrutura tecnológica, categoria “B”.	Do ponto de vista político, a presença destas informações indicaria a preocupação do governo em propiciar algum tipo de acesso ver acesso digital do cidadão, através de aparelhos tecnológicos necessários para emprego político civil das tecnologias de comunicação (neste caso, com ênfase no acesso À informação).	15

Quadro 4 - Quarto grau de democracia digital

Fonte: (SILVA, 2005b)

Por fim, as caracterizações do quinto grau de democracia digital são explicitadas no quadro 5.

Questões	Caracterizadores políticos	Respostas
5.1. Sistema avançado de votação eletrônica	A presença deste elemento demonstra a preocupação governamental em melhorar a participação pública, no que se refere à tomada de decisão direta pelo público, mediante uso das TICs.	25
5.2 Sufrágio	Este elemento demonstra como o poder público legitima a votação pelo sufrágio universal ou se é baseado em outro tipo de sufrágio restrito.	15
5.3. Agenda decisória	Este elemento demonstra maior sofisticação na participação popular a partir da ênfase da democracia direta, onde o cidadão decide e também participa da construção da agenda de votação, ou seja, dos temas que irão para o processo de tomada de decisão.	20
5.4 Abrangência decisória	Tenta identificar se há interesse amplo do governo em viabilizar a participação popular através de processos de votação plebiscitária em todos os setores decisórios ou se restringe a determinadas temáticas e a decisões de temáticas menos relevantes e abrangentes.	20
5.5. Existência de informações sobre programas de inclusão digital (Categoria “A”: ideal de acesso universal para legitimar processo de votação).	Esta categoria demonstra a preocupação em debater ou dispor de informações sobre inclusão digital, que indicaria a preocupação em atenuar ou pelo menos evitar o aumento da desigualdade de oportunidades e de cidadania entre aqueles que possuem acesso e conhecimento para o uso das TICs e aqueles que estão à margem do processo.	15
5.6. Existência de informações sobre infra-estrutura tecnológica categoria “A”.	Do ponto de vista político, a existência desta categoria de infra-estrutura demonstraria a preocupação do governo municipal em dar acesso tecnológico ao cidadão, através de aparelhos técnicos necessários para emprego político civil das tecnologias de comunicação (neste caso, com ênfase em viabilizar maior participação do cidadão em processos plebiscitários de tomada de decisão).	15

Quadro 5 - Quinto grau de democracia digital

Fonte: (SILVA, 2005b)

Tanto nos resultados obtidos por Silva (2005b), originários de investigação com vinte e quatro capitais brasileiras, quanto nos resultados encontrados por Tonhati (2007), que contemplava apenas o portal do governo da cidade de São Paulo, não foram encontrados subsídios para o enquadramento nos graus quatro e cinco de democracia. Deste modo, nossas expectativas e atenções para a análise dos portais governamentais dos dezoito maiores municípios gaúchos recaem sobre os três primeiros graus de democracia digital. Por estarmos investigando portais de municípios do interior do Estado, na grande maioria e, devido à lacuna temporal entre os estudos referenciados e este, nossa hipótese inicial é de que os municípios que serão analisados tendem a, no máximo, igualar os resultados mais expressivos entre as capitais brasileiras na pesquisa realizada por Silva (2005b).

CAPÍTULO 5

ESTRATÉGIAS COMUNICACIONAIS DOS PORTAIS DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS COM MAIS DE CEM MIL HABITANTES

Este capítulo tem o objetivo de descrever e analisar os resultados obtidos através da planilha de Silva (2005b), elaborada para a aferição de indícios graduantes de democracia digital. Foi aplicada uma para cada portal dos dezoito municípios do Rio Grande do Sul e posterior confronto dos dados com o referencial teórico estudado, especialmente atrelado à função democrática da comunicação pública no cenário social midiático. O capítulo estrutura-se em três subcapítulos: *A ênfase informativa dos portais*, *A ênfase em serviço dos portais e*, *Os portais diante do terceiro e segundo graus*.

5.1. A ênfase informativa dos portais

O primeiro grau de democracia digital, com ênfase informativa, é o mais elementar e também o mais disseminado nos portais do Estado. Como o nome deste estágio sugere, analisamos a oferta de informações *online*, o modo como são respondidas as demandas dos municípios, através de formulários *online* ou de emails, além da existência de iniciativas de inclusão digital da categoria “E” (SILVA, 2005a, 2005b). Os dados obtidos estão sintetizados no quadro 6.

Frente a estes, considera-se que a maioria dos portais atingiu um ID significativo na primeira tipificação, superando setenta por cento dos pontos possíveis. Destacam-se os portais de Bento Gonçalves, Novo Hamburgo e de Porto Alegre, que atenderam a todos os aspectos analisados. No outro extremo, os portais de Bagé, Santa Cruz do Sul e Viamão, contemplaram menos da metade dos itens observados.

Primeiro grau de democracia digital – ênfase informativa												
	1.1 ³¹	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	1.10	Total	ID
Porto Alegre	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	125	1,00
Novo Hamburgo	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	125	1,00
Bento Gonçalves	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	125	1,00
Gravataí	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	110	0,88
Rio Grande	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	110	0,88
Canoas	S	S	S	S	S	S	S	S	N	N	95	0,76
Caxias do Sul	S	S	S	S	S	S	S	S	N	N	95	0,76
Santa Maria	S	S	S	S	S	S	S	S	N	N	95	0,76
São Leopoldo	S	S	S	S	S	S	S	S	N	N	95	0,76
Uruguaiana	S	S	S	S	S	S	S	S	N	N	95	0,76
Passo Fundo	S	S	S	S	S	S	S ³²	N	S	N	85	0,68
Alvorada	S	S	S	S	S	S	N	N	S	N	85	0,68
Pelotas	S	S	S	S	S	S	N	S ³³	N	N	80	0,64
Cachoeirinha	S	S	S	S	S	S	N	N	N	N	70	0,56
Sapucaia do Sul	S	S	S	S	S	S	N	N	N	N	70	0,56
Santa Cruz do Sul	S	S	S	N	S	S	N	N	N	N	55	0,44
Bagé	S	S	S	S	S	N	N	N	N	N	55	0,44
Viamão	S	S	S	N	S	N	N	N	N	N	40	0,32
Pontuação	0	10	15	15	15	15	15	10	15	15	125	0,715

Quadro 6 – Resultados: 1º grau de democracia digital – ênfase informativa

Dentre todos os portais analisados, o de Porto Alegre oferece o acervo mais vasto de informações. Devido a isto, possui várias abas temáticas e páginas secundárias, o que causou um pouco de dificuldade para encontrar os links procurados, demandando maior tempo de observação. Em contraponto, reconhecemos que há um esforço para a sistematização dos conteúdos do portal, pois há a subdivisão em seis perfis de usuários: *cidadão*, *cidade*, *empreendedor*, *estudante*, *servidor* e *turista*. A figura 1 ilustra os links disponíveis na aba temática *Cidadão*.

³¹ O item 1.1 não pontua.

³² A pergunta foi respondida apenas parcialmente.

³³ Não houve resposta para a demanda encaminhada, mas email solicitando dados pessoais para que a prefeitura entrasse em contato. Portanto, sem entendermos os motivos específicos para o procedimento, contabilizamos como respondido por ter sido lido e respondido o email.



Figura 1 – Portal Porto Alegre - Cidadão

A mesma preocupação organizativa foi também percebida nos portais de Novo Hamburgo e de Bento Gonçalves. Assim como o Portal de Porto Alegre, oferecem ferramenta de busca que agiliza a navegação, durante a permanência no portal. Em comum, também destacamos que há poucas referências nominais aos prefeitos, vices e secretários municipais, como realizadores ou mentores das ações da administração municipal, mesmo quando há o uso de imagens. No de Novo Hamburgo, tivemos de utilizar a ferramenta de busca para encontrar o nome do prefeito municipal.

O portal de Bento Gonçalves surpreende pela quantidade de seções temáticas, o que nos leva à percepção do volume de informação disponível. Diferentemente do constatado em nossa análise preliminar³⁴, verificamos seções voltadas para a prestação de contas e para que os munícipes entrassem em contato com o governo municipal. Há também informações destinadas aos visitantes, já que o turismo tem grande importância para este município. Por fim, também salientamos a atenção com que nossos emails foram respondidos. Além dos dois emails previstos na planilha, encaminhamos um complementar, que também foi respondido no mesmo dia do envio³⁵, e solicitava mais informações sobre o projeto “Bento Digital”, vencedor do 10º Prêmio Gestor Público 2011 - Troféu Tecnologia da Informação, conforme notícia de 28.11.2011, publicada no portal. A agilidade na resposta às demandas enviadas

³⁴ Durante a etapa de qualificação do projeto de dissertação, no mês de julho, analisamos os portais de Bagé, Bento Gonçalves e Porto Alegre.

³⁵ Apresentaremos algumas informações sobre o projeto nas considerações complementares da análise.

também se estende aos demais portais que pontuaram nos itens 1.7 e 1.8 do formulário de coleta de dados.

Do conjunto de observações positivas dos três portais, retomamos a premissa democrática *publicidade* (SILVA 2009b, 2011), por agirem no sentido de tornar os municípios e os governos mais visíveis aos cidadãos, podendo possibilitar algum grau de vigilância destes sobre aqueles. O controle da informação, neste estágio, ainda é do governo, pois a grande maioria dos fluxos de informação parte dele, e as solicitações enviadas por email ou formulário não são publicadas no portal. Ainda assim, uma vez que estejam visíveis, as informações são potencialmente objetos da fala pública.

No mesmo horizonte de análise, considerando-se a proposta de conjugação sistêmica dos pré-requisitos democráticos que os portais devem atender (SILVA, 2009b, 2011), encontra-se sustentação para a relevância deste estágio de democracia digital. As potencialidades democráticas da internet não se restringem apenas à horizontalidade dos fluxos de informação, no sentido de propiciar o diálogo e a participação civil nas instâncias políticas decisórias, pois têm possibilidades excepcionais e variadas para armazenamento, organização e publicização de dados para os cidadãos.

Também mencionamos a premissa *responsividade* (SILVA 2009b, 2011), por identificarmos e avaliarmos canais de comunicação do tipo ouvidoria, formulários *online* para envio de emails, endereços de email, fale conosco, em todos os portais analisados. Neste ponto, relacionam-se estas estratégias comunicativas ao potencial dialógico, sendo contempladas, desde solicitações simples até as que propiciam o aprofundamento de questões de interesse coletivo, diálogos extensos e densos, que exigem a troca de argumentos entre os comunicantes. Neste grau de democracia digital, restringimos os comentários às estratégias mais simples, como as já referenciadas, a partir da relação pergunta/resposta, que se buscou estabelecer.

Ressalta-se que, além de Porto Alegre, Bento Gonçalves e Novo Hamburgo, outros cinco municípios responderam aos nossos emails no mesmo dia em que enviamos. Seria um dado passível de crítica, se considerássemos que o índice representa menos da metade dos portais analisados. Poder-se-ia ponderar este dado, se considerarmos que são contextos municípios em cada município e que alguns estão em estágio mais avançado do que outros, quanto à utilização dos portais para a comunicação. Porém, a disponibilização de email é um compromisso de atendimento responsável às demandas enviadas pelos cidadãos.

Neste sentido, nos itens 1.7 e 1.8 do formulário, que avaliam a resposta às solicitações dos usuários, resgatamos as contribuições de Marques (2011). Na análise do potencial de

participação que os canais de comunicação de portais podem propiciar, aponta que o eixo discursivo parece não estar no grau de sofisticação das ferramentas disponíveis, pois a participação política se materializa a partir da compreensão dos governantes de que os cidadãos são agentes no processo decisório e não apenas avaliadores críticos que se manifestam através de participações opinativas sobre o que já está decidido. Do mesmo modo, para a comunicação, parece ser pouco efetivo disponibilizar endereços de emails se os questionamentos não são respondidos e, quando são, não atendem integralmente às demandas solicitadas, como pudemos constatar no portal de Passo Fundo. Apesar de não ser contemplado nesta análise, a mesma observação se estende ao perfil de prefeitura em redes sociais, na internet, como *twitter* e *facebook*, pois são possibilidades de interações bilaterais, com fluxos de ambos os pólos e não apenas para o fornecimento de informações ou visibilidade do governo.

Por outro lado, os três portais com pior desempenho no primeiro conjunto de questões analisado, atendem, ainda que deficitariamente, apenas aos requisitos de oferta de informações sobre o município e o governo, pois os emails que enviamos não foram respondidos e não encontramos referências a projetos de inclusão digital categoria “E”. Mesmo sendo uma observação tangencial à proposta deste estudo, descreveremos, a seguir, o que foi percebido nos portais de Bagé e de Viamão. Em seguida, resgataremos algumas contribuições de Weber (2007, 2011) para fazermos algumas inferências interpretativas.

Ao abrir o portal de Bagé, em destaque, há um banner comemorativo aos 200 anos do município, que contém os dizeres *Parabéns pelos 200 anos de história*, no alto e à direita; abaixo e mais centralizado *Bagé cada vez melhor- Governo Municipal*, que sinaliza ser a marca e o slogan da atual administração municipal; e, à esquerda, a logomarca comemorativa e que está disponível para *download*, conforme ilustra a figura 2.

O anúncio destaca a logomarca comemorativa³⁶ e a que representa o governo municipal, o que tende a vincular o evento à atual administração. Ao fechar o banner, o usuário chega ao portal de Bagé. Bem ao centro, intitulada *destaque*, há uma seção com fotos, em movimento, de eventos, realizações do governo municipal e de compromissos do prefeito. Elas alternam-se, uma a uma.

³⁶ A criação da logomarca comemorativa aos 200 anos de Bagé ocorreu através de um concurso promovido pela prefeitura municipal, com votação pelo portal.



Figura 2 – Portal Bagé – logomarca comemorativa 200 anos

Há, nas imagens visualizadas, a presença constante do prefeito, Luis Eduardo Colombo, o *Dudu*. Dentre os cinco títulos que acompanham as imagens presentes na data da observação: *Projeto de Educação Fiscal é apresentado para as secretarias*, *Prefeito Dudu acompanha organizadores em visita ao local da descida do Camaquã*, *Prefeitura realiza seminário para debater a comunicação alternativa*, *Prefeito Dudu entrega pracinhas para 17 escolas da educação infantil*, *Prefeito participa da solenidade dos 174 anos da Brigada Militar*, quatro iniciam por *prefeito* ou *prefeitura*, enquanto que o outro referencia o projeto da prefeitura, voltado à educação fiscal, enfatizando as realizações da administração e, mais especificamente, do prefeito municipal. A manchete que referencia a presença do prefeito na solenidade de 174 anos da Brigada Militar tende a enfatizar mais a presença do prefeito do que propriamente o evento. Do mesmo modo, a visita dos organizadores ao local da descida do Camaquã, tende a ser menos relevante do que a presença do prefeito.

Além das manchetes das notícias e das fotos do prefeito, há outras estratégias que contribuem para a visibilidade do gestor municipal e de sua equipe de governo. No alto do portal, há outras imagens em movimento, mas sem referências a fatos ou eventos. Enquanto elas alternam-se, a logomarca da gestão municipal permanece estante, novamente em destaque, agora no canto esquerdo superior da página inicial do portal. As descrições estão ilustradas na figura 3.



Figura 3 – Portal Bagé – Visibilidade gestão municipal

Em complemento, logo abaixo das imagens em movimento, inicialmente referenciadas, há a seção *últimas notícias*, onde são dispostos os títulos em forma de link, que redirecionam para as notícias completas. Dentre os 14 títulos, em seis, são citadas ações do Prefeito Dudu; em três, da prefeitura; e, em um, projeto desenvolvido pela administração municipal. Outro detalhe, *últimas notícias* repete as informações da seção *destaques*. Por fim, também na página inicial do portal, há um link centralizado que redireciona para a revista voltada à prestação de contas municipal, criada após o segundo ano do atual governo municipal e disponível em versão digital.

No mesmo horizonte de observação, no portal de Viamão, a logomarca da atual administração municipal está replicada, de forma fixa, em três pontos da página inicial do portal. Além disso, nas quatro notícias divulgadas no banner principal, ela está graficamente representada. Os links do menu principal do portal remetem à logomarca, mantendo a unicidade visual e a representação da identidade da atual administração popular. O slogan presente junto à logomarca é *Prefeitura de Viamão, uma cidade melhor todos os dias*. Tais informações podem ser conferidas na figura 4:

Logomarca da administração municipal

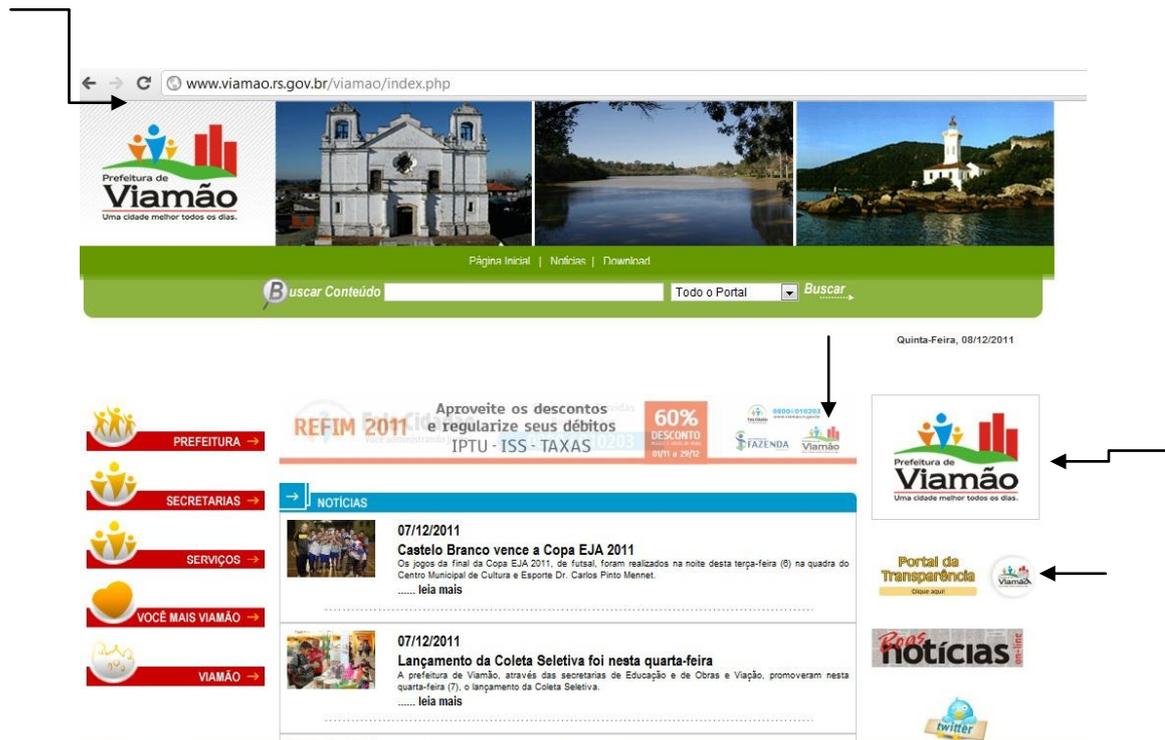


Figura 4 – Portal Viamão - descrição

A exemplo do observado no portal de Bagé, o de Viamão tem um apelo estético característico e se ocupa em dar visibilidade à gestão municipal. São coincidentes e conflitantes, os dados coletados através do formulário e as observações complementares sobre a visibilidade dada à administração municipal. Neste aspecto, entendemos que sejam pontuais as contribuições de Weber (2007, 2011), quanto à natureza estratégica da comunicação pública e ao seu aspecto concorrencial, frente à disputa por visibilidade entre os sistemas de comunicação pública. Nesta perspectiva e frente às observações relatadas, pode-se inferir que os dois portais servem como um espaço mais autônomo para a ampliação dos espaços de repercussão das realizações do governo e de sujeitos políticos, suas opiniões e versões sobre os fatos, na disputa por visibilidade e credibilidade, de publicidade governamental, de comunicação direta e para a construção de uma imagem pública favorável.

Ainda, entendemos que lançar mão de estratégias comunicativas semelhantes às do mercado, como a criação de logomarca e de slogan, associadas à valorização da estética e da imagem para tornar o portal mais atraente e dar visibilidade à administração municipal, sinalizam a assimilação da lógica midiaticizada (SODRÉ, 2002) para objetivos não mercadológicos, mas, talvez, não menos concorrenciais. Infere-se que os tensionamentos

intrínsecos aos processos de comunicação pública, contribuem para a estetização dos portais e à utilização de estratégias alternativas, que objetivam facilitar a memorização de nomes de representantes políticos e as realizações destes, ampliando as possibilidades de contato entre os sujeitos e o tempo de duração deste contato, através de imagens, representações icônicas e técnicas da publicidade de mercado e do marketing político. Os portais também se constituem num amplo arquivo de informações, de acesso direto, e disponível em tempo integral. Neste sentido, potencialmente, são uma extensão da comunicação midiaticizada, reproduzindo estratégias já empregadas nos meios de comunicação tradicionais, porém sem a intermediação de jornalistas, veículos de mídia, ONG's ou associações sindicais.

Apenas a título de comparação, para ilustrar como as informações aparecem de forma diversa nos portais e como os tensionamentos entre interesses de privados e públicos são abordados de modos distintos, descreveremos algumas observações sobre o portal de Caxias do Sul. Como no portal de Bagé, também apresenta imagens em movimento. Porém, na data da observação, não faz referências ao prefeito, prefeitura ou atual governo municipal, nem contém fotos do prefeito. São cinco imagens, com os seguintes títulos: *Fim de semana para aproveitar a programação natalina*, *Área social: conheça o banco de vestuário*, *Plano municipal de cultura é aprovado por unanimidade*, *Infra-estrutura: entenda a obra viária no Fátima Baixo* e *Troca solidária é ampliado*.

Percebe-se que todas as temáticas são de interesse coletivo e perpassam atividades das diferentes secretarias da administração municipal, mas sem estar ligadas a um sujeito apenas, como no portal de Bagé. Destaca-se também que a foto do projeto social contém os agentes do projeto em meio às atividades, evidenciando-se o seu envolvimento. O que se pode inferir desta perspectiva de visibilidade é que há, na administração de Caxias do Sul, maior equilíbrio entre os aspectos iluminados nos conteúdos publicados. Há imagens e informações que dão visibilidade aos seus realizadores, assim como há a representação da logomarca do governo municipal, mas o portal não privilegia este tipo de informação ou evidencia a preferência dos seus gestores. Na seção *notícias*, também em destaque no portal, verifica-se a mesma perspectiva. O nome de José Ivo Sartori não está evidente, apenas *prefeito* ou *prefeitura*, mas também num número reduzido de notícias publicadas. A descrição está representada na figura 5.

“Destaques”

www.caxias.rs.gov.br

TELEFONES ÚTEIS CONTATO

alô caxias (54) 3218.6001 telefones úteis Veja os números de todos os setores da Prefeitura.

A CIDADE GABINETE COMUNICAÇÃO SECRETARIAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS COORDENADORIA DISTRITAL SUBPREFEITURAS CONSELHOS MUNICIPAIS

serviços para comunidade

CENTRAL DE LICITAÇÕES Consulte ou cadastre-se em licitações.

CONCURSOS PÚBLICOS Inscreva-se ou acesse os resultados de concursos.

CONTAS PÚBLICAS Saiba documentos dos últimos 10 anos.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA Acompanhe em tempo real.

SERVIÇOS ONLINE Acesse online serviços de ISS, IPTU, IPTU e muito mais.

SIMPLES NACIONAL Saiba mais sobre impostos e tributos para sua empresa.

atividades

M A P A S CAXIAS CAXIAS 2011 ORÇAMENTO 2010

Notícias

qual notícia você procura?

Prefeitura e Sindicato Médico assinam acordo
27/12/2011 | 13:42
O documento, também reconhecido pelo CREMERS, tem validade de 11 meses e garante a suspensão da greve e dos processos judiciais.

Educação e cuidado para as crianças
— 27/12/2011 | 09:00

Prefeito recebe técnico Tite
— 26/12/2011 | 18:37

SMTTM revitaliza sinalização e promove alterações no trânsito
— 26/12/2011 | 17:39

Seção “Notícias”

Figura 5 – Portal Caxias do Sul - descrição

Como observa Matos (1999), a compreensão de comunicação pública como a governamental não parece ser a mais adequada, pois os governos são transitórios e seus interesses não podem estar sobrepostos aos do Estado. Reconhecemos que interesses públicos e políticos coabitam os processos comunicativos do Estado e entendemos que pode haver benefícios públicos e privados nesta relação, pois a própria prestação de contas e a repercussão das obras realizadas pelo governo tendem a trazer algum benefício eleitoral, assim como ampliam o potencial de controle dos cidadãos sobre os gastos públicos. Porém, é interessante frisar que reconhecer a existência não significa tratá-las como sinônimas, nem que seus interesses são sempre convergentes. A comunicação pública aborda temáticas de interesse coletivo para informar, dialogar e possibilitar a construção e o exercício da cidadania. Já a comunicação política, orientada à captura do voto, ancora-se no marketing, na persuasão e na estética para construir a imagem pública de políticos e partidos.

Com isso, salientamos que não rechaçamos as estratégias empregadas nos portais de Bagé e de Viamão e que, neste estágio da observação, tratam-se apenas de inferências, pois não aprofundamos qualitativamente a análise sobre os modos como as informações e imagens são combinadas e articuladas para a representação que fará o público receptor. De todo o modo, são passíveis de investigação em estudos futuros, principalmente por serem coincidentes o pífio desempenho destes portais no primeiro grau de democracia digital analisado e a atuação política estratégica observada. O que tende a representar a presença de um em detrimento do outro.

Também é relevante registrar que o portal de São Leopoldo foi o único que ofereceu um link voltado a jovens e crianças. Intitulado *Copa infantil 2012*, redireciona a uma página secundária, tematizada por um torneio internacional de futebol, organizado pelo município. Ao que indica, a página será o meio de comunicação entre os competidores e comissões técnicas dos times, ofertando informações sobre a competição, atualizadas em tempo real. O contato com jovens e crianças é importante na reflexão sobre a cultura política dos cidadãos ou sobre a ausência de uma cultura política (GOMES, 2005a).

Por cultura, entende-se que sejam valores socialmente compartilhados e capazes de levar à mobilização, ao engajamento e à ação. Assim, parece estratégico e necessário despertar este interesse em crianças, entendendo-se esta relação como processo em constante construção, através de conteúdos segmentados e voltados especificamente a este público, além de adolescentes e jovens. Neste sentido, recursos estéticos e interativos podem ser empregados para atividades lúdicas e de educação cívica, como já é realizado no Portal da Câmara dos Deputados Federais, na seção *Plenarinho*³⁷.

Por fim, sobre os itens 1.9 e 1.10 do formulário de coleta de dados, que investigam sobre a existência de iniciativas de inclusão digital do tipo “E”, percebemos que não há, nos portais, muitas referências a este tipo de iniciativa, o que não exclui a sua existência. Por não termos encontrado links específicos, buscamos informações complementares, nas notícias dos próprios portais, através de emails às prefeituras e de pesquisa em outros portais. Os projetos encontrados contêm ações voltadas à inclusão digital em escolas municipais, através da aquisição de computadores, disponibilização de sinal de internet, qualificação de professores e aprendizado de alunos para o uso das TIC’s. Exemplo desse tipo de iniciativa são os Centros Regionais de Educação de Jovens e Adultos (Cerejas), em Gravataí, dotados de telecentros com acesso à internet.

³⁷ O endereço eletrônico do Portal Plenarinho é <http://www.plenarinho.gov.br/>.

Os demais projetos visualizados serão mais detalhados no próximo estágio de análise. Frente ao número de portais investigados, consideramos baixo o número de iniciativas desse tipo. Entendemos que os portais podem trazer uma contribuição mais efetiva ao fortalecimento da democracia, se ampliado o acesso e a capacitação para que os usuários possam interagir com as informações, conteúdos e canais de comunicação disponibilizados. Por isto, a inclusão digital e o acesso às tecnologias constituem uma ação combinada com as demais.

5.2 A ênfase em serviços dos portais

Neste estágio, comparando-se com o primeiro grau de democracia digital com ênfase informativa, não há alterações mais profundas quanto à relação entre município e munícipes, pois o fluxo de informações segue sendo unilateral. A diferença básica desta análise para a anterior é a ênfase na prestação de serviços através dos portais, numa relação mais instrumental e mais próxima à empresa/consumidor, do que propriamente Estado/cidadão. Isto porque as iniciativas que relacionam as TICS's e os serviços públicos têm como objetivo a otimização dos gastos públicos, a desburocratização de alguns serviços, a eficiência comunicativa e a agilização dos fluxos de informação entre os diversos setores e instituições da administração pública. Para o consumidor, os benefícios são a comodidade do acesso em casa ou no trabalho e, a agilidade, ao não ter que enfrentar filas. De todo o modo, ainda que seja intrigante a relação clientelista entre Estado e cidadãos, o acesso aos serviços públicos está entre as finalidades da Comunicação Pública do Poder Executivo Federal³⁸ e também entre os objetivos da comunicação pública, nas discussões teóricas sobre a temática (WEBER, 2011; MONTEIRO, 2007; DUARTE, 2007).

Partindo deste princípio e guiadas pelo formulário de coleta de dados, nossas análises concentraram-se na oferta de serviços e também na observação de iniciativas governamentais voltadas à implantação de infra-estrutura tecnológica, que venham a contribuir para otimizar os gastos em telefonia, melhorar a gestão e distribuição de informações, a eficiência nos serviços públicos e para a inclusão digital, de modo a ampliar o acesso e o uso dos serviços públicos ofertados na ambiência digital. Para tanto, novamente buscamos informações

³⁸ Disponível em <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=07/06/2011&jornal=1&pagina=2&>. Acesso em 14.06.2011, às 14h15.

complementares, em notícias dos próprios portais e em outros sites que mencionassem investimentos desta ordem.

Todavia, antes de avançarmos, apenas registramos que o único item do formulário não contemplado em nenhum dos portais, foi o 2.2, que inquiria sobre a existência de *chat* ou ferramenta similar que propiciasse o atendimento *online* para perguntas de temáticas mais gerais ou mais específicas. Desta ordem, verificamos apenas a existência de canais telefônicos do tipo *0800* ou de números convencionais, para que o cidadão entre em contato e encaminhe a sua solicitação. Sem descaracterizar a iniciativa, pois possibilita o atendimento imediato às demandas do cidadão, a observação que se faz, neste ponto, é que conversas telefônicas não são registradas como poderiam ser através de um *chat*, com possibilidade de ter desdobramentos posteriores, em outros sites, blogs ou redes sociais, potenciais esferas públicas na ambiência digital. Portanto, consideramos que não é uma iniciativa potencialmente democrática como seria o atendimento *online*, pois assegura ao município ou ao governo o direito de segredo (no sentido de não publicizar as informações e de resguardar-se da crítica), perspectiva similar ao que aponta a reflexão de Marques (2011), quanto à reserva de exposição que emails pessoais garantem aos representantes eleitos. Constitui-se numa forma de controle sobre o que será respondido.

Situada esta observação preliminar, os dados obtidos através do formulário estão compilados no quadro 7.

De um modo geral, quantitativamente, os resultados revelam baixos índices de desenvolvimento. Porém, salienta-se que, apesar da proximidade geográfica e do volume populacional semelhante, reconhecemos que cada município tem suas particularidades e demandas, algo que pode refletir a diversidade dos resultados encontrados. Em suma, em comum, praticamente todos os portais que disponibilizam serviços *online* têm a opção de consulta sobre tributos, impressão de boletos para pagamento de IPTU, de conta de água, Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis, enfim, muitos serviços voltados à facilitação de pagamento de tributos. Além destes, alguns apresentaram outros serviços e iniciativas interessantes, que transcendem a ambiência digital e que tendem a viabilizar, futuramente, a ampliação e melhoria na apropriação das potencialidades da internet para a comunicação e os serviços públicos.

Primeiro grau de democracia digital – ênfase em serviços										
	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8	Total	ID
Porto Alegre	S	N	S	S	S	N	S	N	85	0,65
Bento Gonçalves	S	N	S	S	S	N	S	N	85	0,65
Caxias do Sul	S	N	S	S	S	N	N	N	70	0,53
Novo Hamburgo	S	N	S	S	N	N	S	N	60	0,46
Pelotas	S	N	N	S	S	N	N	N	55	0,42
Santa Maria	S	N	S	N	S	N	N	N	55	0,42
Alvorada	S	N	S	N	N	N	S	N	30	0,34
Rio Grande	S	N	S	S	N	N	N	N	45	0,34
Cachoeirinha	S	N	S	N	N	N	N	N	30	0,23
Passo Fundo	S	N	S	N	N	N	N	N	30	0,23
Canoas	S	N	S	N	N	N	N	N	30	0,23
Gravataí	S	N	S	N	N	N	N	N	30	0,23
Uruguaiana	S	N	S	N	N	N	N	N	30	0,23
Bagé	S	N	S	N	N	N	N	N	30	0,23
São Leopoldo	S	N	S	N	N	N	N	N	30	0,23
Sapuçaia do Sul	S	N	S	N	N	N	N	N	30	0,23
Viamão	S	N	N	N	N	N	N	N	15	0,11
Santa Cruz do Sul	N	N	N	N	N	N	N	N	0	0
Pontuação	15	15	15	15	25	15	15	15	130	0,30

Quadro 7 – Resultados – 1º grau de democracia digital – ênfase em serviços

O portal de Alvorada, por exemplo, oferta apenas consulta e serviços relativos à tributos municipais. Porém, no item 2.7, destacamos a deferência no *Ranking Motorola das Cidades Digitais 2011*, divulgado em 16 de novembro de 2011, que coloca Alvorada nas primeiras colocações entre os municípios da América Latina com maior grau de digitalização em diversos setores da administração municipal³⁹. O desempenho resulta da implantação do programa *Cidade Digital*, que contempla ações nas áreas de gestão, saúde, segurança e educação e tem como principais objetivos: modernizar a gestão pública, interligando a Prefeitura à comunidade, servidores públicos, escolas, postos de saúde e demais órgãos municipais; melhorar o atendimento aos “contribuintes”, capacitar servidores, atualizar os equipamentos e os softwares utilizados no serviço público municipal. Além disso, diversos serviços da área da saúde do município já estão informatizados, como a prestação de contas dos postos, marcação de consultas e exames médicos. Este, ainda não pode ser realizado pelo portal. Na área de segurança, os investimentos são em câmeras para monitoramento das vias

³⁹ Notícia intitulada “Alvorada é destaque em tecnologia digital na América Latina”, publicada no Portal do município em 24.11.2011 – 11h15. Dividido em sete grandes áreas, o ranking indica, os 25 municípios mais envolvidos com iniciativas ligadas às tecnologias da informação e comunicação (TICs). Porto Alegre também está entre os destaques na subárea: Educação Pública. Disponível em <http://www.alvorada.rs.gov.br/>. Acesso em 11.12.2011, às 14h40.

públicas, distribuídas em diversos pontos do município e; na educação, os esforços convergem para a inserção das tecnologias no ensino, de modo a explorar suas potencialidades no aprendizado.

Diante desse conjunto de iniciativas e estratégias previstas no Projeto Cidade Digital, de Alvorada, percebe-se a ênfase em otimização do fluxo de informações e, conseqüentemente, a agilização das demandas nos serviços públicos, através da interligação informacional entre todos os órgãos e setores da administração municipal. Ainda, dentro desta perspectiva de configuração de rede para organização e gestão da informação, também são desenvolvidas ações para a ampliação do acesso às tecnologias e à linguagem digital, permitindo-nos projetar que, futuramente, tende a haver a ampliação e melhora substancial desta relação município/cliente, com a diversificação dos serviços ofertados e a oferta de cursos de capacitação aos servidores municipais (para utilizar a tecnologia adequadamente) e inclusão digital dos cidadãos da localidade, aptos a navegar pelo portal e a satisfazer suas necessidades e interesses. Essas observações se estendem aos demais municípios e portais, cujas ações são semelhantes às de Alvorada e que descreveremos a seguir.

Também com distinção recente, o município de Bento Gonçalves foi o vencedor⁴⁰ do 10º Prêmio Gestor Público 2011 - Troféu Tecnologia da Informação, com o projeto *Bento Digital*. O portal deste município, parte do referido projeto, além de ofertar a consulta e o acesso a guias de arrecadação de tributos, e a impressão de certidões, como na seção *cidadão web*, ilustrada na figura 6, também disponibiliza opções relacionadas à saúde e ao transporte público.

Na seção representada pela imagem, percebe-se que há uma variedade de ações possíveis para o cidadão/cliente do município, relacionadas ao pagamento de tributos e à emissão de certidões, algo que se repete, em maior ou menor grau, nos demais municípios observados e que oferecem serviços *online*. Sem dúvidas, dentro deste estágio de análise, é o tipo de relação mais presente e também mais desenvolvido entre todos os portais investigados.

⁴⁰ Informação disponível em <www.bentogoncalves.rs.gov.br>, seção notícias, matéria intitulada Praça Digital marca lançamento de internet gratuita em Bento Gonçalves (28/11/2011 - 11:18). Acesso em 28.12.2011, às 10h29.



Figura 6 – Portal Bento Gonçalves – Cidadão Web

O Portal de Bento Gonçalves está entre aqueles que oferecem maior variedade de serviços, não apenas tributários, mas também de outras áreas da administração municipal. Para a saúde, há o link *saúde online*, que redireciona ao sistema gestor da saúde pública e que interliga e centraliza todas as informações desta área. Para acessar, é necessário estar cadastrado. Quanto ao transporte urbano, há o link *ônibus horários*, que redireciona para uma página secundária no portal, onde constam os dados das empresas responsáveis pelo transporte no município, bem como os links para os seus sites. Nestes, os usuários têm acesso às linhas de responsabilidade da empresa e os horários em que é realizado o transporte.

Ao tomarmos conhecimento da distinção recebida pelo município de Bento Gonçalves, enviamos email para a CTEC - Coordenadoria de Tecnologia de Informação e Comunicação do município, no sábado⁴¹, 03.12.2011, solicitando mais informações sobre o projeto. Ressalta-se que, mesmo sendo sábado, o email foi respondido no mesmo dia do envio, pela diretora do projeto. De acordo com as informações repassadas, o projeto já está em execução e abrange uma série de investimentos e de iniciativas voltadas à implantação de estrutura de fibra ótica para interligar os diversos órgãos públicos municipais, cujas informações são armazenadas numa central de dados do município. Além da otimização dos gastos públicos e da agilização no acesso e na troca de informações, também prevê a

⁴¹ O email foi enviado às 18h12 de sábado e respondido às 22h29 do mesmo dia.

disponibilização de sinal de internet rápida e gratuita nas praças públicas, construção de telecentros e a inserção das tecnologias de comunicação e de informação na rede de ensino municipal. De acordo com a diretora do projeto, dada a consistência dos investimentos em infra-estrutura, o próximo passo é investir em *softwares* de gestão, para agilizar processos e serviços, além de melhorar a oferta de informações aos munícipes.

No mesmo horizonte que Bento Gonçalves e Alvorada, São Leopoldo está finalizando a construção da sua infovia⁴², que visa beneficiar todas as escolas municipais, unidades da área de Assistência Social, secretarias de Governo e 12 postos de saúde e telecentros, com a economia nos custos com telecomunicações e a melhora nos serviços públicos, através do compartilhamento de informações entre todas as unidades administrativas. Além destes aspectos, foi estabelecida uma intranet para agilizar a distribuição dos dados. Na rede de ensino, os ganhos relatados estão mais dirigidos à gestão escolar, arquivamento e organização de dados, controle de merendas e prestação de contas. Na área da saúde, os benefícios descritos estão associados à centralização de dados, que beneficiará a marcação de consultas e de exames.

Ainda entre os municípios do interior do Estado do Rio Grande do Sul, o portal de Novo Hamburgo tem uma peculiaridade não observada nos demais. Está em implantação um novo sistema de expansão e gestão dos serviços oferecidos no portal⁴³, através da distribuição em seções temáticas, da atualização diária e do monitoramento do funcionamento do sistema. As atualizações do portal são diárias, entre 18h e 18h15, e recomenda-se que os serviços não sejam acessados neste período do dia. Os serviços estão classificados em três tipologias, conforme a figura 7.

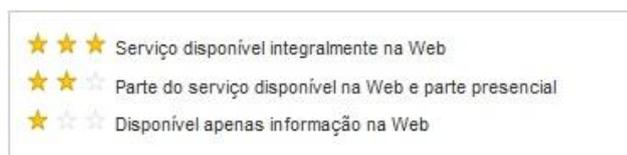


Figura 7 – Portal Novo Hamburgo – classificação dos serviços

⁴² Informações de notícia publicada no endereço eletrônico.

<<http://www.guiadascidadesdigitais.com.br/site/pagina/construo-da-infovia-entra-na-reta-final>>, no dia 03 de fevereiro de 2011. Acesso em 07.12.2011, às 8h23.

⁴³ Informações em <http://www.novohamburgo.rs.gov.br/modules/catasg/cidadao.php?tiposervico=18>. Acesso em 29.12.2011, às 9h31.

Com esta padronização, o usuário tem conhecimento do que pode efetuar através do portal e, se necessários, os demais passos a seguir para ter a sua demanda atendida. A classificação do serviço está alocada ao lado do link, conforme ilustra a figura 8. Diante da imagem do menu *ISSQN*, é possível perceber que já há uma série de serviços disponíveis e que muitos deles são realizados integralmente, no próprio portal.

Também observamos que Novo Hamburgo desenvolve o Programa Caminho Digital⁴⁴, que tem a Inclusão Digital como um dos seus alicerces, através da democratização do acesso às tecnologias de informação e de comunicação. O programa prevê o envolvimento de ONG's e de associações de bairro, por exemplo, para a instalação de telecentros comunitários, que são espaços públicos gratuitos com computadores e sinal de internet. Entre os objetivos pontuados, está possibilitar o acesso às tecnologias em localidades onde ele é menos presente, como forma de inclusão digital e socialização, lazer, aprendizado e para o exercício da cidadania. O espaço dos telecentros pode ser destinado a oficinas de informática, discussão sobre políticas de inclusão, cursos para jovens e idosos, dentre outros, desde que consentido pela coordenação e pelos demais envolvidos no projeto.



Figura 8 – Portal Novo Hamburgo – Serviços para o Cidadão

⁴⁴ Informações disponíveis em <http://www.caminhodigital.novohamburgo.rs.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=3>. Acesso em 29.12.2011, às 10h14.

Diante do conjunto de informações e considerações até aqui expostas, pode-se ter uma noção do que comentamos no princípio deste subcapítulo, quanto ao enfoque dado às nossas análises. Nos municípios e respectivos portais, há projetos que conjugam ações e investimentos conjuntos e que transcendem a ambiência digital, em si, enquanto espaço para que as trocas se efetivem, na relação clientelista própria deste grau de democracia digital. Quem sabe, num estágio anterior ainda à oferta serviços *online*, em sua maioria, os municípios ainda estão em processo de implantação da infra-estrutura tecnológica necessária para que as relações entre município e cidadãos se diversifiquem e se intensifiquem através dos portais municipais.

Os projetos não são direcionados apenas à melhoria dos portais, mas que estes são parte de um conjunto amplo de ações que visa à modernização da gestão municipal, o que inclui ações que abrangem todas as secretarias dos municípios, seja para a relação direta com os cidadãos, ou indireta, através da sistematização de cadastros e informações para a agilização, otimização de custos e melhoria dos serviços prestados. Ainda, a inclusão digital também é argumento recorrente entre os projetos municipais descritos.

A capital do Estado do RS também conjuga ações e investimentos em infra-estrutura tecnológica e na melhoria do seu portal, que já oferta uma grande variedade de serviços *online* e, entre os portais analisados, destaca-se com o maior acervo de serviços ao cidadão. A figura 9 representa a variedade presente apenas na seção *solicitação online de serviços*.

	Qualificação no atendimento ao cidadão	Horário	Órgão	Número de atendimento responsável anterior
SOLICITAÇÃO ONLINE DE SERVIÇOS	Água (Dmae)			
SOLICITAÇÃO DE SERVIÇOS POR TELEFONE	Árvore (156)			
CONSULTAS (PROCESSOS, PAGAMENTOS, ALVARÁS)	Boca de Lobo (156)			
OUMDORIAS	Capina / Roçada (156)			
PROCON	Esgoto Cloacal (Dmae)			
PROTOCOLO ADMINISTRATIVO	Esgoto Pluvial (156)			
DENÚNCIAS E RECLAMAÇÕES	Lâmpada (156)			
CONCURSOS	Luminária (156)			
ESTÁGIOS	Lixo (156)			
DIÁRIO OFICIAL	Meio Fio - Pintura (156)			
FORNECEDORES / LICITAÇÕES	Patrolamento / Saibro (156)			
LICENCIAMENTOS, ALVARÁS E HABITE-SE	Praça - Serviço (156)			
CONSELHOS, COMISSÕES E COMITÊS	Terreno Baldio - Fiscalização (156)			
FUNDOS	Valeta / Valo (156)			
	Via Pública - Conservação (156)			
	Ouvidoria da Guarda Municipal			
	Procon Municipal - Atendimento Eletrônico			
	Tira Dúvidas Virtual do Plano Diretor de Desenvol			

Aba “SOLICITAÇÃO ONLINE DE SERVIÇOS”

Figura 9 – Portal Porto Alegre – solicitação *online* de serviços

No menu representado na imagem, clicando em qualquer dos links disponíveis, o usuário é redirecionado ao preenchimento de um formulário específico, solicitando o serviço desejado. Destes, quase a totalidade é destinada a serviços de manutenção de vias públicas e de saneamento básico, rede de água e de esgoto⁴⁵. A figura 10 mostra o formulário para solicitação de troca de lâmpada em via pública.

www1.portoalegre.rs.gov.br/falaportoalegre/SolicitaCidadao.aspx?codigo=72078

PORTO ALEGRE
156 - Fala Porto Alegre

Solicitação de Serviço

Serviço : Lâmpada apagada

Cadastro do requerente

Campos Obrigatórios *
(se estiver fazendo a solicitação em nome de uma instituição ou empresa utilize a opção JURÍDICA).

Tipo do Requerente : Física *

Sexo : [selecione] *

Nome : *
O nome deve ser preenchido com Nome e sobrenome

DDD : 51 Telefone : Contato :

DDD : 51 Celular :

DDD : 51 Comercial :

E-Mail : *

Para localizar. Se o endereço for de Porto Alegre preencher parte do endereço e o número, se não preencher todos os campos!

Não utilizar para o preenchimento, Rua, Av, Praça e etc...

Endereço : *

Número : * Complemento :

Cidade : Bairro : UF :

Figura 10 – Portal Porto Alegre – formulário solicitação serviços

Percebe-se, nos dois primeiros estágios avaliados, que Porto Alegre tem concentrado esforços na ampliação de informações e serviços *online*, além de oportunizar ações integradas para prover o acesso, não apenas no centro da cidade, mas também em bairros e em escolas espalhadas pelo município, através da disponibilização de sinal gratuito para acesso à internet, em locais públicos; construção de telecentros nos bairros e no centro, nos quais são ofertados cursos para a inclusão digital; implantação do sistema *Inforede*, que interliga toda a rede pública municipal de saúde e agiliza o atendimento aos pacientes do SUS (Sistema Único de Saúde). Porto Alegre também está implementando a internet banda larga nos demais serviços e setores de órgãos públicos municipais. Cientes de que apenas este portal já renderia outro

⁴⁵ O portal de Pelotas também oferta este tipo de serviço.

estudo, deteremo-nos às observações já descritas, as quais foram identificadas na coleta de dados no próprio portal.

Para além da área tributária e das ações de viabilização de suporte técnico, também destacamos positivamente o portal de Canoas que, em breve, na área de saúde terá o sistema de marcação de consultas na rede municipal de saúde, via web. Na área da educação, a secretaria municipal está inserindo as tecnologias de comunicação e de informação na rede de ensino do município, no sentido de promover a inclusão digital. Também nesta área, o município de Rio Grande desenvolve um programa nas escolas municipais, iniciativa da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, denominado Programa Escuna 2.0, que prevê a atualização tecnológica das escolas municipais, com a construção de laboratórios de informática, formação de professores para a utilização das tecnologias de informação e de comunicação no ensino, através da inclusão digital, além da formação de alunos monitores para a multiplicação dos conhecimentos. Ainda, a extensão 2.0 foi acrescida ao nome original do programa para simbolizar a percepção de que a atualização tecnológica e educacional é um processo dinâmico, abrindo-se a possibilidade de novos ajustes nos próximos anos.

Diante dessas considerações, percebe-se que os dezoito portais municipais analisados apresentam variação quanto ao desenvolvimento dos serviços *online* ofertados, algo que é refletido e justificado pelas informações complementares relativas à implantação de suporte técnico para sistematização dos fluxos de informações, ampliação do acesso e da capacitação para que os serviços não fiquem apenas na oferta.

Esta perspectiva foge um pouco da proposta de análise deste estudo, concentrada apenas na comunicação através dos portais. De qualquer forma, sem aprofundarmos as observações relatadas, do mesmo modo que a análise de portais deve seguir uma perspectiva sistêmica (SILVA, 2009b; 2011), inferimos que a comunicação pública, orientada pelo e para o interesse público, deve conjugar um conjunto estratégico e integrado de iniciativas que não se limitam à oferta de serviços e ao aperfeiçoamento da funcionalidade do portal, mas também de viabilização técnica, de acesso e de provimento da capacitação daqueles que trabalham no serviço público e dos usuários deste serviço. Neste sentido, além de assegurar o funcionamento, a tendência é evitar que as facilidades do serviço público *online* cheguem apenas àqueles que têm computador e sinal de internet em casa ou no trabalho, estendendo-se, assim, a uma parcela maior da população e combatendo outras formas de exclusão originárias da digital, como o não acesso ou aptidão para utilizar os serviços e ofertados nos portais dos municípios.

É visível que parte considerável dos serviços está ligada à arrecadação de tributos municipais, mas não deixa de ser uma forma de agilização e desburocratização destes. Ressaltamos que compreendemos que estamos diante da análise de um processo, orientado pela materialização, já em andamento, de um devir. Por fim, cabe ponderar que, por processo, entendemos como um decurso, algo em construção, mas sem perder de vista que, como referenciamos no capítulo dois deste estudo, este nível de democracia digital serve como argumento para a autopromoção de governos, através do discurso que exalta a modernização, desburocratização e agilidade dos serviços públicos, redução de custos e eficiência na gestão pública, com objetivos democráticos. Portanto, assim como a disputa por visibilidade e reconhecimento inerente à busca pelo voto, que não cessam (WEBER, 2007), as observações sobre a comunicação pública dos municípios não podem se encerrar, mantendo-se ampliada a lente analítica com vistas à consideração e compreensão dos tensionamentos intrínsecos às relações e interesses em disputa por visibilidade e reconhecimento.

5.3 Portais municipais diante do terceiro e segundo grau de democracia digital

Este é o último estágio em que foram encontradas respostas para as questões do formulário de coleta de dados. Nos dois seguintes, correspondentes ao quarto e ao quinto graus de democracia digital, não há elementos referentes aos questionamentos do formulário. Pelas observações relativas às graduações mais elementares, é perceptível que ainda há muito a realizar na construção da infra-estrutura tecnológica e em iniciativas de inclusão digital para que canais deliberativos *online* sejam efetivamente inclusivos e democráticos, especialmente no que tange ao quarto grau de democracia digital.

Neste sentido, consideramos que os dados obtidos na observação das três primeiras graduações de democracia digital já nos dão aporte para alcançar os objetivos propostos, bem como permitem traçar um panorama da comunicação pública digital dos dezoito maiores municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Os resultados obtidos na coleta de dados do segundo e terceiro grau de democracia digital estão sintetizados no quadro 8.

De um modo geral, percebe-se que os índices de desenvolvimento já não alcançam valores tão expressivos neste estágio de análise, quanto no primeiro. Destaca-se, positivamente, o portal de Canoas, sobre o qual deteremo-nos mais detalhadamente na

seqüência destas análises. Negativamente, destacamos que cinco dos dezoito portais analisados atendem apenas ao item 3.2 do formulário de coleta de dados, que versa sobre a disponibilização atualizada de informações acerca de receitas e despesas orçamentárias, o que não passa apenas do cumprimento de obrigação⁴⁶ prevista na Constituição Federal⁴⁷.

Terceiro e segundo graus de democracia digital											
	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	3.7	3.8	3.9	Total	ID
Canoas	N	S	S	S	S	S	N	N	N	70	0,54
Porto Alegre	N	S	S	N	S	N	N	N	N	50	0,38
Santa Maria	N	S	S	N	S	N	N	N	N	50	0,38
São Leopoldo	N	S	S	N	S	N	N	N	N	50	0,38
Novo Hamburgo	N	S	S	S	N	N	N	N	N	40	0,30
Pelotas	N	S	N	N	S	N	N	N	N	35	0,27
Rio Grande	N	S	N	N	S	N	N	N	N	35	0,27
Cachoeirinha	N	S	N	N	S	N	N	N	N	35	0,27
Bento Gonçalves	N	S	S	N	N	N	N	N	N	30	0,22
Santa Cruz do Sul	N	S	S	N	N	N	N	N	N	30	0,22
Passo Fundo	N	S	S	N	N	N	N	N	N	30	0,22
Caxias do Sul	N	S	N	N	N	N	N	N	N	15	0,11
Gravataí	N	S	N	N	N	N	N	N	N	15	0,11
Alvorada	N	S	N	N	N	N	N	N	N	15	0,11
Bagé	N	S	N	N	N	N	N	N	N	15	0,11
Sapucaia do Sul	N	S	N	N	N	N	N	N	N	15	0,11
Uruguaiana	N	S	N	N	N	N	N	N	N	15	0,11
Viamão	N	S	N	N	N	N	N	N	N	15	0,11
Pontuação	15	15	15	10	20	10	15	15	15	130	0,21

Quadro 8 – Resultados: 3º e 2º segundo graus de democracia digital

⁴⁶ Os municípios com população superior a 50 mil habitantes já estão obrigados pela Lei da Transparência, que tem o foco na transparência da execução orçamentária. Para os municípios com população inferior a 50 mil habitantes, a obrigatoriedade passa a valer a partir de 2013. Disponível em <<http://www.informacaopublica.org.br/node/1893>>. Acesso em 03.01.2011, às 23h37.

⁴⁷ Segundo o art.48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a transparência será também assegurada mediante: “I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.” Este que dispõe que “Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.” Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em 03.01.2012, às 17h58.

A título de balizamento analítico, neste estágio da investigação, o formulário de coleta de dados ajuda a identificar se há a procura pelo cidadão, ou seja, a pré-disposição do governo em receber a opinião destes, através da criação de canais de comunicação nos portais. Se aproveitadas, estas opiniões podem surtir algum efeito na esfera política, não propriamente de poder decisório, mas de sensibilidade à crítica, às sugestões e às opiniões enviadas pelos cidadãos. Trata-se de uma relação mais interativa do que o estágio anterior, no qual há a ênfase em serviços e uma relação mais próxima à Estado/cliente. Por mais que o controle da informação ainda seja do Poder Executivo Municipal, responsável pela gestão do portal, nesta graduação, procuram-se canais onde os fluxos sejam bilaterais, não de forma automatizada, mas de abertura à crítica, opiniões e sugestões.

Ainda, esta sensibilidade governamental também está relacionada à maior exposição do governo, através da visibilidade de informações relativas à transparência e à prestação de contas governamentais, dados que podem ser objeto da fala pública. Se não há a participação direta dos cidadãos nas instâncias políticas decisórias, e nem é isto que pleiteia esta investigação, dentro do modelo de democracia representativa se espera que a vontade do povo seja respeitada, responsabilidade que os representantes eleitos pelo voto têm de assegurar. Através da maior exposição do governo e da abertura de canais de comunicação, é possível a vigilância dos cidadãos e que estas informações sejam desenvolvidas em debates e troca de razões sobre a gestão municipal. Deste modo, durante a coleta de dados, buscamos estratégias potenciais para a maior exposição governamental, tanto na publicização de dados, como na abertura de canais para o diálogo, para a discussão sobre temáticas de interesse público, as quais relacionaremos com o referencial teórico desenvolvido nos três primeiros capítulos.

Demarcado este princípio e, resgatando a redação da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, o emprego do termo *incentivo*, aplicado à participação civil durante a elaboração, discussão dos planos, leis e diretrizes orçamentárias, além da disponibilização em tempo real de informações sobre a execução orçamentária financeira, parece-nos pouco presente nos portais analisados⁴⁸. Em geral, estes não apresentam canais que permitam a discussão prévia e estimulem a participação dos cidadãos, quanto às definições dos gastos e investimentos prioritários para o orçamento municipal. Quanto ao que dispõe o Art. 48A, além de variações quanto à forma de apresentação e aos intervalos temporais nos quais há a prestação de contas das receitas e despesas municipais, não há a padronização numa

⁴⁸ Ressalta-se que o papel do Estado em promover a participação não se restringe aos portais e pode ser realizada também em reuniões e assembleias presenciais, algo que não entra na nossa análise. Por isto, não desconsideramos a possibilidade de existência de incentivo a estas formas de participação.

linguagem simples e compreensível à maioria da população. Todos os portais municipais prestam contas, mas há variações significativas entre os analisados⁴⁹.

Neste sentido, a estratégia comunicativa empregada no portal de Novo Hamburgo, vai além da oferta de dados orçamentários e mais se aproxima da redação da Lei Complementar nº 131. Na página inicial do portal, há um link que redireciona para uma página secundária, onde há canais para a discussão e esclarecimento de dúvidas sobre o orçamento participativo, referente ao ano de 2012. É um fórum de debates, como ilustra a figura 11.



Figura 11 – Portal de Novo Hamburgo: orçamento participativo

A imagem contém a página inicial da seção *Fórum de Debates*. No texto introdutório, está citada a mobilização de 2500 pessoas nas Assembleias Regionais do Orçamento Participativo do ano anterior (2010/2011) e que o objetivo para este ano (2011/212) é qualificar este processo, aumentando a transparência e a representatividade da população.

⁴⁹ De acordo com o levantamento feito pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, a graduação do detalhamento dos dados é baixa, visto que 88% das prefeituras e câmaras municipais que publicizam informações na internet, não publicam dados sobre quadro de pessoal, por exemplo. Dentre os dezoito portais analisados nesta dissertação, dois estão entre os que ocupam o topo do ranking elaborado a partir do levantamento, figurando como os que disponibilizam maior quantidade de informações na internet. São os municípios de Porto Alegre e de Cachoeirinha. No outro extremo da lista, entre os municípios com pior desempenho, está Sapucaia do Sul, também integrante do corpus empírico desta pesquisa. Disponível em <<http://www.informacaopublica.org.br/node/1893>>. Acesso em 03.01.2012, às 22h21.

Assim, o governo inicia o debate com a proposição de três questões a serem respondidas pelos cidadãos: *Como pode ser melhorada a divisão do município para facilitar a participação de todos?*; *Como pode ser melhorada a recepção de propostas para serem incluídas nas votações?* e; *Como pode ser melhorada e ampliada a discussão de propostas?*. Ao observarmos a conversação já desenvolvida, pudemos notar que a distribuição orçamentária não é debatida neste canal, mas nas assembleias presenciais realizadas nas diferentes regiões do município. A figura 12 é um recorte do histórico de debates do fórum e demonstra como as questões são encaminhadas e respondidas, além de publicadas juntamente com as respostas.

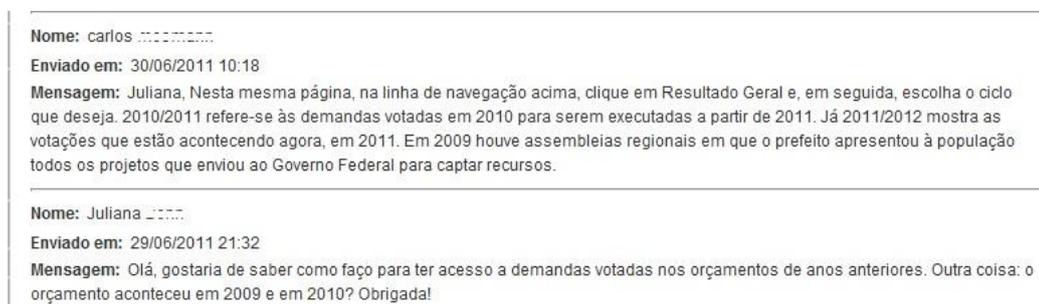


Figura 12 – Portal de Novo Hamburgo: fórum

Frente à imagem e às três questões de abertura do fórum, fica claro o direcionamento ao esclarecimento de dúvidas sobre o Orçamento Participativo Municipal e ao aperfeiçoamento deste. Destas observações, percebe-se que há, em Novo Hamburgo, um canal comunicativo que permite interações bilaterais e que, com o foco proposto e com a publicização dos dados, expõe o governo à crítica e ao compromisso em atender às demandas recebidas. Sem dúvidas, este tipo de canal comunicativo reflete em maior grau os tensionamentos intrínsecos à comunicação pública do que canais do tipo *0800* e ouvidorias em que as críticas não são publicadas. Esta afirmação refere-se ao que tange os interesses de visibilidade em disputa na comunicação pública das prefeituras municipais.

No portal de Canoas, encontramos outra estratégia diferenciada. O espaço *Ágora Virtual* é um canal informativo e comunicativo que propicia o debate sobre temáticas de interesse coletivo, como segurança, educação e transporte. A página inicial deste canal está representada na imagem a seguir (figura 13).



Figura 13 – Portal de Canoas: Ágora virtual

Além dos fóruns permanentes sobre as temáticas já mencionadas, cujos links estão iconizados na área circular periférica⁵⁰, há uma agenda de debates com a participação do prefeito ou de secretários, que propicia o diálogo entre os gestores municipais e os cidadãos, cujo link está no centro do círculo e denomina-se *Ágora Central Fechada*⁵¹. Esta agenda é previamente publicada e permite o conhecimento antecipado sobre as discussões previstas⁵². Ela está ilustrada na imagem representada pela figura 14.

Ressalta-se que todos os comentários são publicados, assim como as respostas das autoridades responsáveis. Além destes espaços interativos, há outros permanentes para votações sobre temáticas específicas, do tipo pergunta/resposta e, enquetes, compostas por um conjunto de questões e que possibilitam um pouco mais de aprofundamento sobre o tema abordado.

Além das participações esporádicas do prefeito (25 durante o ano de 2011, conforme averiguado através de pesquisa na *Ágora virtual*), há também o espaço *fale com o prefeito*, que possibilita o envio de mensagens diretas, as quais são publicadas no portal. Porém, neste

⁵⁰ Partindo do alto e em sentido horário, as temáticas são: segurança, serviços urbanos, transporte, cultura, desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, desenvolvimento urbano e habitação, educação, esporte e lazer, meio ambiente obras e saúde.

⁵¹ Há dois modos de participação: apenas como visitante, restringindo-se à visualização das discussões temáticas e da ágora central; e como participante, onde é possível enviar perguntas e opiniões nas discussões que se desenrolam. Neste caso, é necessário preencher um cadastro.

⁵² Agenda referente ao período de 27.11.2011 a 02.12.2011.

canal, as respostas não o são. Desse modo, constitui-se uma particularidade do portal de Canoas, pois é o único que atende ao item 3.6 do formulário de análise.

www.agoravirtualcanoas.com.br/Cronograma.aspx

AGORA
V I R T U A L

PREFEITURA DE
CANOAS

O que é Ágora | Como participar | Cadastre-se | Fale conosco

Home » Agenda da Ágora Central

Data: 29/11/2011 [Atualizar]

domingo	segunda-feira	terça-feira	quarta-feira	quinta-feira	sexta-feira	sábado
27/11/2011	28/11/2011	29/11/2011	30/11/2011	01/12/2011	02/12/2011	03/12/2011
		11:00 - 12:00 25ª Audiência Virtual				
	15:00 - 16:00 Educação		17:00 - 18:00 Transporte e	17:00 - 18:00 Sec. Extraordinária	17:00 - 18:00 Coord. Políticas para	

Home Login Histórico Perfil Agenda Fale com o Prefeito Enquete Busca

Figura 14 – Portal Canoas: Agenda da Ágora Virtual

De maneira mais simples, menos abrangente e menos expositiva para o governo municipal, se comparado ao que ofertam os portais de Novo Hamburgo e de Canoas, o portal de Santa Maria disponibiliza os espaços *Banco de idéias*, onde é possível enviar sugestões à administração municipal e; *Ouvidoria*, para solicitação de informações, envio de críticas, reclamações e elogios, ambos ilustrados na figura 15.

A qualificação “menos expositiva” é por não serem publicizados os conteúdos recebidos, nem as respectivas respostas, assegurando-se à administração municipal, o controle da informação. Além do Portal de Santa Maria, Cachoeirinha, Canoas, Passo Fundo, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande e São Leopoldo adotam este tipo de estratégia de comunicação, mais voltada à coleta de dados, do que propriamente à discussão pública sobre as demandas recebidas. Esta questão é referente ao item 3.5 do formulário de coleta de dados. Ainda neste ponto, no portal de Passo Fundo encontramos o link *ouvidoria*⁵³, ferramenta que possibilita a

⁵³ Tentamos utilizar a ouvidoria para envio de email e, mesmo com o navegador recomendado no portal, não conseguimos finalizar o envio devido a dificuldades técnicas. A ferramenta para comunicação via web só funciona com o navegador *Internet Explorer*, não possibilitando a utilização de outros navegadores para internet, como o *Google Chrome*.

comunicação presencial, por carta, telefone e por mensagens via web. Esta ouvidoria nasce do Decreto Municipal nº 34/2011, que dispõe sobre os objetivos desta, normas de privacidade e segurança para os usuários e responsabilidade dos secretários ou da administração municipal no encaminhamento e atendimento das solicitações, críticas, sugestões, enfim, das demandas recebidas. O decreto foi publicado e passou a vigorar em 15 de março de 2011.

The image displays two web forms side-by-side. The left form is titled 'Banco de Ideias' and includes a header with the logo 'escritório da cidade' and 'BANCO de IDEIAS CIDADANIA SANTA MARIA'. Below the header, it asks for suggestions to make Santa Maria a better city. It features a large text input area, followed by optional identification fields for name, email, and phone, and a green 'Enviar' button. The right form is titled 'Ouvidoria' and contains a message explaining the online reporting process. It includes fields for 'Nome*', 'E-mail*', 'Telefone', and 'Assunto*'. A 'Classificação*' section has radio buttons for 'Informação', 'Reclamação', 'Elogio', 'Sugestão', and 'Crítica'. Below this is a 'Mensagem*' text area. Both forms have logos for 'BANCO de IDEIAS', 'escritório da cidade', and 'SANTA MARIA' at the bottom.

Figura 15 – Portal de Santa Maria: Banco de Ideias e Ouvidoria

Outro modo de visibilidade e de exposição à crítica, presente nos portais de Canoas, Gravataí⁵⁴, Novo Hamburgo, Passo Fundo, Porto Alegre, Santa Cruz do Sul, Santa Maria e Viamão foi a disponibilização de links que redirecionam para os perfis do governo municipal em redes sociais⁵⁵ virtuais, como *Twitter*, *Youtube*, *Facebook* e *Orkut*, os quais permitem a oferta de informações e a interação com os usuários destas redes. Não é um canal específico para o recebimento de críticas, mas, uma vez exposto, prevalece a lógica de abertura a fluxos diversificados de informação, frente à descentralização do pólo emissor.

⁵⁴Desde a cassação da prefeita e do vice-prefeito, em 16 de outubro de 2011, os perfis no *facebook* e no *twitter* não recebem atualizações. Atualmente, o município é dirigido pelo prefeito em exercício. Disponível em <http://sul21.com.br/jornal/2011/10/sessao-que-vota-cassacao-de-rita-sanco-deve-avancar-pelo-fim-de-semana/>. Acesso em 04.01.2012, às 11h40.

⁵⁵Nossa análise não contempla os perfis das Prefeituras Municipais em redes sociais, nem as interações desenvolvidas pelos municípios através destes. Neste sentido, trata-se de apenas de observação complementar aos dados coletados através do formulário, consonante com as discussões propostas.

Diante dessas considerações, a comunicação pública, enquanto postura que deve pautar os processos comunicativos do Poder Executivo tem como premissa a necessidade de observância a alguns dos elementos preconizados neste estágio de análise, como a transparência, a prestação de contas e a necessidade de relações dialógicas, aspectos que estão assegurados na Constituição Federal e convergem com a proposta de análise sistêmica de portais de Silva (2009b, 2011).

Resgatando as três premissas básicas de análise sistêmica, a publicidade deve visar à transparência governamental, expondo aos cidadãos, as informações relativas ao governo e fornecendo matéria-prima para debates que se realizem em outros sites, blogs e em redes sociais, ou mesmo no portal, promovidos pelo próprio município. Ou seja, é voltada ao interesse coletivo, à exposição governamental, através de informações potenciais para a fala pública. Neste estágio de análise, este tipo de publicidade foi pouco evidenciada nos portais, no que tange o aspecto da transparência governamental, especialmente. Percebemos que há pouca exposição à crítica nos portais, pois não há, em quase a totalidade, a publicação das trocas realizadas.

Entendemos que este é um aspecto crítico a ressaltar, haja vista que é uma das potencialidades da internet que pode servir à comunicação pública e ao fortalecimento da democracia. A partir da reflexão de Gomes (2008), cremos que a atenção à visibilidade governamental nos portais pode contribuir para a formação de esfera pública informal, na ambiência digital, ao ofertar matéria-prima e condições técnicas para o debate. Ainda assim, reconhecemos que o debate depende da conjunção de diversos fatores que transcendem a existência de condições técnicas, dentre elas, as motivações para a participação (MAIA, 2008) e a cultura política dos cidadãos (GOMES, 2005a).

Outro aspecto a destacar neste ponto é que conversação e debate não são sinônimos, portanto, nem todas as conversações dos portais irão caracterizar debates. Ainda assim, canais como *Ágora Virtual* permitem ao indivíduo o exercício da conversação, o que tende a constituir um processo contínuo de avaliação e reavaliação de posições, contribuindo para a ampliação da compreensão sobre as temáticas debatidas (MAIA, 2008).

Entendemos que os canais de conversação dos portais também podem ser estratégicos para canalizar o boca a boca em ambiente digital. Por um lado, isto pode revelar a preocupação do governo em promover o debate; por outro, também pode constituir uma forma de controle das discussões sobre as temáticas de interesse público, tentando restringir ou concentrar, nos seus domínios comunicativos, os possíveis desdobramentos das conversações desenvolvidas na ambiência digital, que são impulsionados e amplificados pelo

deslocamento do pólo emissor. De todo o modo, reconhecidas as relações paradoxais e os interesses conflitantes que acompanham a comunicação pública do Poder Executivo Municipal, nem por isto ela tem seu papel democrático diminuído.

Diante da lógica midiaticizada contemporânea, as instituições públicas têm de se adequar, sendo *reféns* (WEBER, 2011) deste contexto comunicacional pautado pelas disputas por visibilidade e credibilidade, que não cessam, mesmo em períodos não eleitorais. Diante dos dados coletados nos três estágios, infere-se que, na contemporaneidade, interesses privados e públicos coexistem e se hibridizam nos fluxos de comunicação pública dos portais, constituindo-se num *uno* praticamente indissociável. Algo que tende a replicar práticas comunicativas políticas já condenadas e combatidas, comumente encontradas nos meios de comunicação massivos, como televisão e rádio.

Quanto à responsividade, encontramos canais para o envio de críticas, sugestões e opiniões, através de ouvidorias. Dentro desta perspectiva, o portal de Canoas, através da *Ágora Virtual* é o que propicia a abordagem de questões mais complexas e que permite algum tipo de interação dialógica mais intensa e continuada. Ressalta-se que estratégias voltadas ao debate sobre a destinação do orçamento municipal praticamente não se estendem aos portais. Quando há, continuam sendo presenciais, em assembleias e reuniões de bairro. A internet tem potencialidades que propiciam formas alternativas para este tipo de participação popular, superando limitações de espaço físico e de tempo. Neste sentido, além do esclarecimento de dúvidas e da oferta de informações sobre o orçamento participativo, como no portal de Novo Hamburgo, também é viável a proposição de assembleias virtuais, desde que haja disponibilização de acesso, capacitação e infra-estrutura tecnológica necessária. A *Ágora Virtual* do portal de Canoas ilustra essas combinações possíveis.

É também esta estratégia que mais se aproxima do terceiro requisito democrático para a interface digital dos municípios, a porosidade, que enfatiza a abertura às opiniões dos cidadãos. Ainda assim, também são consideradas as outras formas de participação, como a enquete ofertada pelo portal de São Leopoldo, referente ao item 3.3 do formulário de coleta de dados, que inquire qual o assunto que mais interessa aos usuários do portal. Para fins desta análise, são reconhecidas as variadas oportunidades da internet para que a opinião dos cidadãos seja recebida e também acolhida. Ressalta-se que nossa observação se restringe ao potencial de possibilitar a participação, sem averiguar se ela ocorre, nem a efetividade desta.

Por fim, entendemos que os dados obtidos sinalizam para uma fraca ou incipiente disposição dos governos municipais à exposição e ao crivo da esfera civil. Entendemos que este quadro pode resultar do possível receio quanto aos desdobramentos desta exposição e

pode ser condicionado pelo próprio contexto comunicativo contemporâneo. São reconhecidas as potencialidades democráticas da internet, assim como são para a visibilidade política, orientada pela busca pelo voto. Esta relação paradoxal é uma constante em nossas análises. Porém, convém destacar que o controle da informação está com o governo até o momento em que ela é publicada, pois os desdobramentos são imprevisíveis.

CONCLUSÃO

Percorridas todas as etapas metodológicas da pesquisa, apresentaremos algumas considerações finais sobre o estudo realizado. A título de balizamento para o leitor, iniciaremos pela relação dos resultados com os objetivos e hipóteses de trabalho iniciais, bem como observações complementares que não estavam inicialmente previstas no projeto, mas que surgiram durante o desenvolvimento do referencial teórico e da coleta de dados. Em seguida, complementando o que foi realizado no capítulo cinco, onde pontuamos as estratégias dos portais mais consonantes e as que mais divergiram dos pressupostos de comunicação pública e de democracia digital, faremos comentários gerais sobre o que foi observado, baseados no conjunto dos dados e de discussões já desenvolvidas. Por fim, teceremos considerações que sinalizam caminhos para estudos futuros.

Situado este princípio, entendemos que foram atingidos os objetivos propostos. Primeiro, foi possível traçar um panorama da comunicação pública digital dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul com população superior a cem mil habitantes, além de identificar semelhanças e diferenças. Segundo, levantamos e analisamos referencial bibliográfico relevante para desenvolver as discussões de forma crítica. Estruturado em três capítulos, fundamenta as análises e aponta a riqueza da temática proposta, bem como suas amplas perspectivas para novas investigações. E, terceiro, através da planilha de coleta de dados, tipificamos os portais nas diferentes graduações de democracia digital, sem perder de vista que elas não são excludentes, tampouco determinantes.

Para além do alcance destes objetivos, identificamos uma possibilidade de análise tangencial à proposta de investigação original, sobre a qual apresentamos algumas considerações inferenciais no decorrer das análises do quinto capítulo. Antes de comentar a respeito, ressaltamos que esta perspectiva de pesquisa é central no projeto de pesquisa que será desenvolvido durante o doutoramento deste pesquisador. Deste modo, além da satisfação pelos resultados obtidos nesta dissertação, somos levados à sensação de superação das pretensões iniciais da pesquisa.

A perspectiva de análise tangencial e complementar a que nos referimos, surgiu após a qualificação do projeto de dissertação, realizada em agosto de 2011, a partir das contribuições

dos professores componentes da banca de avaliação⁵⁶, relativas ao adensamento e ampliação do referencial teórico. Neste sentido, após a leitura de estudos sobre a temática comunicação pública, percebemos que o conceito de comunicação pública que está em construção, no Brasil, mais se aproxima de um ideal que deveria balizar os processos comunicativos estatais, privilegiando sempre o interesse público. Porém, na prática, a comunicação do Estado é repleta de tensionamentos entre os interesses públicos e os interesses de atores políticos e instituições, frente à necessidade de visibilidade para legitimar sujeitos políticos e seus atos.

Tal constatação nasce da intersecção destas reflexões com aquelas que trazem à tela o quadro democrático contemporâneo, discutido no terceiro capítulo, e que abordam questões como o déficit de participação civil na política, a excessiva autonomia decisória dos representantes eleitos, ausência de cultura política dos cidadãos, desinteresse e ceticismo destes pela política; e com o que foi discutido no primeiro capítulo, que buscava a compreensão da relação entre os meios de comunicação e a comunicação pública, frente ao contexto midiaticizado contemporâneo.

Do cruzamento dessas perspectivas teóricas, com os dados coletados, em maior ou menor grau, percebemos que, em alguns portais, a comunicação pública é tensionada por interesses que vão de encontro ao interesse público. As observações apontam para o uso dos portais na construção da imagem pública de atores políticos, através da ampliação dos espaços de repercussão das realizações e dos discursos do prefeito.

Neste caso, a comunicação pública e, especificamente, os portais municipais, constituem-se em palco mais autônomo para a visibilidade e a promoção política, além de concorrencial aos meios de comunicação de massa. Para tanto, apropriam-se de recursos imagéticos, estéticos e de estratégias mercadológicas, próprias da lógica midiaticizada. Foi isto que buscamos caracterizar, quando destacamos a atuação política, em alguns dos portais analisados.

Reconhecemos que são apenas inferências⁵⁷, pois estamos diante de um objeto complexo e que está em constante mutação e, além disto, a nossa observação não foi continuada, restringindo-se apenas à data de aplicação da planilha. Ainda assim, podemos dizer que elas convergem com as perspectivas que embasam nosso referencial teórico e com a

⁵⁶ A banca da qualificação do projeto foi composta pelos mesmo professores: Dr. Sivaldo Pereira da Silva (UFAL\UFBA), Rejane Oliveira Pozobon (UFSM) e Maria Ivete Trevisan Fossá (UFSM).

⁵⁷ Destacamos que, para que a análise tangencial iniciada neste estudo seja aprofundada, é necessário combinar técnicas de pesquisa e análise, como análise de conteúdo, de discurso e entrevistas com os gestores municipais. De todo o modo, preferimos deixá-la numa perspectiva complementar e passível de ser analisada mais detalhadamente em estudos futuros, por entendermos que não traria prejuízo aos objetivos e à problemática inicialmente proposta.

nossa primeira hipótese de trabalho, que sugeria a presença de interesses privados na comunicação pública dos portais.

Ante este quadro comunicacional conflitante, ao menos à crítica acadêmica, buscamos enxergar o outro lado, aquele que diz respeito à sociedade e ao interesse público, guiados pelos pressupostos teóricos de democracia digital e de comunicação pública. Dos cinco estágios de democracia digital, tipificados na planilha de coleta de dados utilizada, foram encontrados elementos referentes a apenas três, o *primeiro grau de democracia digital com ênfase informativa*, o *primeiro grau de democracia digital com ênfase em serviços* e, *terceiro e segundo graus de democracia digital*; enquanto que o *quarto grau de democracia digital* e o *quinto grau de democracia digital* não atenderam aos aspectos observados, em nenhum dos dezoito portais investigados.

No conjunto dos dezoito portais analisados, prevalece a ênfase informativa, em todos. Nesta tipificação, todos os portais atenderam à maior parte dos itens investigados e indicaram já haver um trabalho de atualização e melhoria na organização e no volume de informações ofertadas. De um modo geral, os links procurados estavam na página inicial, o que facilitou a investigação, à exceção dos que se referiam às iniciativas de inclusão digital, sobre as quais tivemos de procurar as informações, inclusive em outros sites. Em relação aos emails que enviamos, convém registrar o descaso de sete prefeituras, mesmo sendo a ferramenta mais simples de interação bilateral. No outro extremo, todos os onze que responderam de maneira satisfatória. Estes resultados sustentam, a segunda hipótese de trabalho, que indicava a prevalência deste estágio de democracia digital nos portais analisados.

Já na tipificação da planilha que verificava a ênfase em serviços, as diferenças entre os portais foram mais evidentes e os resultados já não foram tão expressivos quanto na que analisava a ênfase informativa. Apesar de apenas três terem superado a metade dos itens verificados, percebemos algumas iniciativas que estão em andamento e visam à implantação da infra-estrutura técnica para a interligação e centralização das informações da administração e dos serviços públicos, o que é condicionante do funcionamento dos serviços *online*. Assim como também o é, a capacitação dos funcionários das prefeituras, secretarias e demais órgãos públicos municipais para o manuseio dos dispositivos tecnológicos e da informação.

Neste sentido, do mesmo modo que a análise dos portais deve ser sistêmica, reconhecendo a importância da informação, do diálogo e da transparência, entendemos que a operacionalização, funcionamento e eficiência dos serviços *online*, também passam por um conjunto de ações conjugadas, que incluem aquisição de equipamentos, disponibilização de conexão para internet rápida, capacitação de funcionários, alfabetização digital para os

cidadãos (a fim de evitar outra forma de exclusão), manutenção e atualização do portal e dos serviços disponíveis, dentre outros.

A expectativa é que as iniciativas mencionadas mais detalhadamente, no quinto capítulo, extrapolem o modo mais usual de oferta de serviços verificado, que é direcionado à arrecadação de tributos, e passem a contemplar também as áreas da educação e da saúde, como prevêem os projetos. Por fim, do conjunto de análises desta tipificação, são reconhecidos os diferentes estágios evolutivos em que se encontram os portais dos municípios analisados. Enquanto alguns já estão bastante avançados na oferta e gestão dos serviços *online*, há outros que ainda estão na fase de viabilização, e aqueles que ainda nem atentaram para isto.

Já em relação à tipificação segundo e terceiro grau de democracia digital, consideramos que é o estágio mais crítico quanto à apropriação das potencialidades dos portais para a comunicação pública, visto que ainda são limitadas as estratégias que buscam a opinião, a crítica e o diálogo com os cidadãos. Além disto, não fica evidente a preocupação em publicar os conteúdos das interações entre estes e o Poder Executivo municipal, o que pode revelar a reserva à crítica. Consideramos que respostas e justificações publicadas frente a demandas e questionamentos, tornam-se potencial objeto da fala pública e de desdobramentos posteriores em novas conversações e debates em blogs, sites e redes sociais. Neste ponto, pode-se se dizer que o potencial de vigilância civil é restringido, na medida em que os conteúdos publicados nos portais são controlados e limitados pelos governos municipais.

Além disto, a prestação de contas relativa aos recursos financeiros não apresenta maior apuro no detalhamento dos recursos e despesas, nem na apresentação dos dados. Em geral, não há justificativas para os gastos, nem oportunidades para discutir a destinação do orçamento municipal. Essas constatações ratificam as demais hipóteses iniciais de trabalho, que indicavam a prestação de contas limitada à exigência constitucional, sendo que as demais informações relativas à transparência governamental são escolhidas pelos governantes; são escassas as estratégias que permitem a troca de informações *online* entre o governo municipal e a sociedade civil; a omissão de questionamentos, críticas e das respectivas respostas; e, por fim, os conteúdos não são segmentados, desconsiderando-se a desigualdade de acesso às tecnologias digitais, os diferentes níveis de alfabetização digital, faixa etária e as diversas motivações para o acesso ao portal.

Neste ponto, ponderamos a crítica mencionando novamente a presença de estratégias interessantes no portal de Canoas, onde o governo municipal se expunha às críticas e

questionamentos, como fizemos questão de detalhar nas análises. Porém, transcorridas quase duas décadas desde a popularização da internet, enquanto pesquisadores e cidadãos, gostaríamos de constatar, nas três tipificações, um vasto volume de estratégias consonantes com as perspectivas teóricas de comunicação pública e de democracia digital, originárias de todos os portais. Este quadro deficitário nos inquieta quanto ao benefício democrático destas constatações para o conjunto amplo da sociedade, se treze entre dezoito municípios ainda não avançaram, de modo significativo, para além da oferta de informações *online*.

Um aceno de otimismo pode estar em duas relações possíveis, que também se originam dos dados analisados. Primeiro, coincidentemente, os portais com desempenho menos expressivo nas três tipificações, também são aqueles sobre os quais tecemos mais comentários quanto à atuação dos atores políticos, em favor de interesses privados. Em contrapartida, os portais com melhor desempenho também são aqueles que não suscitaram questionamentos quanto à visibilidade dada aos gestores municipais. Ainda que escape parcialmente à nossa perspectiva de análise, a segunda relação é entre o estágio avançado de desenvolvimento de alguns portais e o pertencimento destes a programas mais amplos, que prevêem ações conjugadas e que vão além de melhorias nos portais.

Neste ponto, a inferência que se faz é que o desenvolvimento dos portais é consequência do conjunto de ações prévias e necessárias para que eles venham a se constituir em meios essenciais de comunicação pública. Sendo assim, pode-se inferir que nos municípios da análise em que há programas em execução, há a preocupação em torná-lo importante meio para a comunicação pública. Sendo assim, verifica-se que há uma mudança em processo e os resultados tendem a ser diferentes em análises futuras, com a expectativa que o ideal democrático seja replicado naqueles projetos que ainda irão surgir.

Em relação à coleta de dados, consideramos que o formulário de Silva (2005b) permitiu adequadamente a obtenção das informações necessárias à análise dos portais, as quais foram propulsoras das discussões desenvolvidas no capítulo cinco. Temos ciência de que os estudos do autor já se encontram em estágio mais avançado, inclusive já tendo desenvolvido outro método de análise de portais, como observado em Silva (2009b), cuja proposta teórica embasou as nossas análises. Diante destes estudos, constatamos a importância de pesquisas como estas que oferecem diretrizes analíticas mais aplicadas a temas tão complexos.

Em complemento aos itens observáveis do formulário de coleta de dados (SILVA, 2005b), reconhecemos outras estratégias que vão ao encontro dos pressupostos teóricos de democracia digital e de comunicação pública, como: a disponibilização de links para os perfis

dos municípios em redes sociais; de rádio web no próprio portal; postagem de vídeos e imagens com possibilidade de inserir comentários; oportunidade de recebimento de notícias sobre o município diretamente na caixa de email do cidadão; de utilizar ferramentas interativas para jovens e crianças, com objetivo de educação cívica e pensando-se em tornar a navegação mais agradável para a construção de uma cultura política; dentre outras. Tais estratégias esboçam possibilidades potenciais para o apanhado analítico e teórico do tema investigado, especialmente quando tratamos da comunicação pública digital.

Convém resgatar que não almejávamos esgotar o assunto aqui abordado, mas trazer alguma contribuição às reflexões sobre a temática e também para a comunicação pública digital no contexto em que se insere esta pesquisa. Neste sentido, a observação dos portais nos permitiu visualizar empiricamente aquilo que os referenciais teóricos estudados apontam em relação às possibilidades da internet para a comunicação pública, além do modo como elas são apropriadas. Somado a isto, os cruzamentos teóricos desenvolvidos nos três capítulos iniciais nos forneceram subsídio para a relação das questões mais críticas observadas, com as reflexões sobre as causas do quadro democrático deficitário contemporâneo, de modo a enfatizar mais as motivações dos governantes e dos cidadãos, do que propriamente às capacidades técnicas do meio.

Em relação à noção de comunicação pública, o entendimento como postura ou ética a ser adotada pelo Estado, como referenciam alguns autores estudados, aproxima a comunicação pública de um vir a ser, que permite desenvolver uma análise crítica das práticas, mas sem bases comparativas, como um conjunto de práticas específicas que pudessem ser denominadas de comunicação pública. Por isto, sentimos a necessidade de mais reflexões voltadas ao desenvolvimento de metodologias para análises qualitativas, especialmente para meios digitais, pois tivemos de buscá-las em discussões teóricas com interesses convergentes, mas que não abordavam o termo. Entendemos que tais observações estão relacionadas com o próprio estágio das discussões teóricas sobre o termo, no Brasil, que é de construção conceitual.

Por fim, entendemos que o uso dos portais tende a se intensificar na comunicação pública dos municípios, frente ao contexto democrático e comunicacional contemporâneo, sejam quais forem os interesses norteadores, o interesse público e\ou de visibilidade para atores políticos, pois há oportunidades para ambos. A nossa expectativa é pelo benefício democrático, mas temos ciência de que os portais não são descolados do contexto em que se inserem e que as nossas projeções mais otimistas se embasaram também em discursos sobre os projetos referenciados. Por isto, ressaltamos que as mudanças são complexas e passíveis de

análises constantes, para que os benefícios não sejam efêmeros e sucumbam frente a outras eticidades, vicárias e que não a do interesse público.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, C. **A cauda longa**: do mercado de massa para o mercado de nicho. Rio de Janeiro: Elseiver, 2006.

BALDISSERA, R. A comunicação pública de turismo no (re)tecer a cultura da comunidade local: presenças e ausências como marcas de poder. In: **Anais da VIII Reunión de Antropologia del Mercosur** – RAM – 2009. Buenos Aires: UNSAM, 2009.

BARICHELO, E. M. R. **Visibilidade midiática e legitimação**: dez estudos sobre as práticas de comunicação na Universidade. Santa Maria: FACOS/UFSM/ CNPq, 2004.

BEZERRA, H. D. **Atores políticos, informação e democracia**. Campinas: Opinião Pública, vol. 14, nº2, 2008, p. 414-431.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

BRAGA, J. L. **A sociedade enfrenta a sua mídia**: Dispositivos sociais de crítica midiática. São Paulo: Paulus, 2006.

BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. **Comunicação pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CARRASCOZA, J. A. **Redação Publicitária**: Estudos sobre a retórica do consumo. 4ª Ed. São Paulo: Futura, 2003.

CHARAUDEAU, P. **Discurso Político**. 2ª Ed. São Paulo: Contexto, 2011.

CORRÊA, E. S. Comunicação Digital e seus usos institucionais. IN: KUNSCH, Margarida Krohling. **Gestão estratégica em comunicação organizacional e relações públicas**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2008.

CORTINA, A. **Cidadãos do mundo**: para uma teoria da cidadania. São Paulo: Loyola, 2005.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. **Presidência da República**. Brasília, 2011. Disponível em <<http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=07/06/2011&jornal=1&pagina=2>> Acesso em 14 de junho, 2011.

DUARTE, J. 2011. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, M.M.K. (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.

_____. Instrumentos de comunicação pública. In: **Comunicação Pública**: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público / Jorge Duarte, organizador. São Paulo: Atlas, 2007.

FAUSTO NETO, A. Mídiação: prática social, prática de sentido. In: **Seminário Internacional da Red Prosul**: Mediatización y Procesos Sociales. Bogotá: CNPq/UNISINOS e Universidad Nacional de Colombia, 2006.

FERREIRA, A. B. H. **Miniaurélio**: o minidicionário da língua portuguesa. 6ª Ed. Rev. Atualiz. Curitiba: Positivo, 2004.

FIGUEIREDO, C. **Redação Publicitária. Sedução pela palavra**. 2ª Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan; KEGLER, Jaqueline Quincozes S. Da sociedade midiática à sociedade midiaticizada: a complexificação da ambiência organizacional. In: DUARTE, Elizabeth Bastos; CASTRO, Maria Lília Dias de. (Org.). **Em torno das mídias**: práticas e ambiências. Porto Alegre: Sulina, 2008.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1994.

GOMES, W. Participação política *online*: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, Rousiley C. M.; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Jamil Almeida. **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. 19-46.

_____. Da discussão à visibilidade. In: GOMES, W; MAIA, R.C.M. **Comunicação e democracia**: Problemas & Perspectiva. São Paulo: Paulus, 2008. (p.117-162)

_____. Internet e participação política em sociedades democráticas. In: **Anais Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura**, 2005a. Disponível em: <<http://www.gepicc.ufba.br/enlepic>>. Acessado em: 08/05/2011.

_____. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. In: **Revista Fronteiras - estudos midiáticos**. Vol. VII Nº 3 - setembro/dezembro 2005b.

_____. **Transformações da política na Era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.

GUIA DAS CIDADES DIGITAIS. **Construção da infovia de São Leopoldo entra na reta final**. São Leopoldo, 2011. Disponível em <<http://www.guiadascidadesdigitais.com.br/site/pagina/construo-da-infovia-entra-na-reta-final>>. Acesso em 03 fev, 2011 e 07 dez, 2011.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural na Esfera Pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Jürgen Habermas: tradução de Flavio R. Kothe. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HOFF, T. GABRIELLI, L. **Redação Publicitária para cursos de Comunicação, Publicidade e Propaganda**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

JENKINS, H. **A cultura da convergência**. São Paulo: Aleph, 2009.

JOIA, L. A.; NETO, A. A. C.. Fatores críticos de sucesso na construção de processos government-to-government. In: **Revista Organizações e Sociedade**, nº 29. Salvador, V.11, nº 29. Jan-abr/2004.

KEGLER, J. Q. S. **Comunicação pública e Complexidade**: uma perspectiva das Relações Públicas como sujeito comunicacional e estratégico no cenário da midiaticização. 2008. 90f. Dissertação (Mestrado em Comunicação)-Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2008.

KUNSCH, M. M. K. **História das Relações Públicas no Brasil**. Palestra. Simpósio Acadêmico 50 anos de Relações Públicas nas Organizações Globo: A Contribuição de Walter Ramos Poyares. Faculdade de Comunicação Social, UNIFIAM-FAAM. São Paulo, 2002. In: *Idade Mídia*. Ano 1, nº2. São Paulo, 2002.

LEMOS, A.; LEVY, P. **O futuro da internet**: em direção a uma ciberdemocracia planetária. São Paulo: Paulus, 2010.

LEVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: Ed. 43, 1999.

LOCK, M. ; BALDISSERA, R. Comunicação política on-line: estratégias de administração da visibilidade no ambiente da Web 2.0. In: **IV Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas**, 2010, Porto Alegre. IV Abrapcorp. São Paulo: Abrapcorp, 2010.

LÓPEZ, J. C. J. *Advocacy*: uma estratégia de comunicação pública. In: KUNSCH, M.M.K. (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.

MAIA, R.M.M. Internet e esfera civil: Limites e alcances da participação política. In: ROUSILEY, C. M. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J.A. **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. (p. 47-94).

_____. Democracia e a Internet como esfera pública virtual: aproximação às condições da deliberação. In: GOMES, W; MAIA, R.C.M. **Comunicação e democracia**: Problemas & Perspectiva. São Paulo: Paulus, 2008. (p.277-294)

MARQUES, A. C. S. **Os meios de comunicação na esfera pública**: novas perspectivas para articulações entre diferentes arenas e autores. São Paulo: Líbero, 2008.

MARQUES, F.P.J. Participação, instituições políticas e internet: Um exame dos canais participativos presentes nos Portais da Câmara e da Presidência do Brasil. In: ROUSILEY, C. M. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J.A. **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. (p. 47-94).

MATTELART, A.; MATTELART, M.. Indústria cultural, ideologia e poder. In: **História das teorias da comunicação**. 7. ed. São Paulo, SP: Loyola, 2004. p. 73-80.

MATOS, H. Comunicação pública, democracia e cidadania. In: **Líbero**, ano 2, nº 3/4, 1999.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E.M. **Técnicas de Pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragem e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas, 1996.

MARTINS, J. Redação Publicitária: Teoria e Prática. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, Z. **Redação Publicitária**: a prática na prática. São Paulo: Atlas, 2003.

MDT. **Monografias, Dissertações e Teses**. Universidade Federal de Santa Maria, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa. 7 ed. rev. e atual. Santa Maria: UFSM, 2010.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MONTEIRO, G. F. A singularidade da comunicação pública. In: **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público** / Jorge Duarte, organizador. São Paulo: Atlas, 2007. 34-46.

MORIGI, V.J.; PEREIRA, P.M.S. Informação e cidadania: apropriação das tecnologias digitais na inclusão social brasileira. In: MORIGI, V.J.; GIRARDI, I.M.T.; ALMEIDA, C.D (orgs.). **Comunicação, informação e cidadania: refletindo práticas e contextos**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2006.

OLIVEIRA, J. A. **Ética e estética na comunicação pública brasileira**. Líbero. Ano IX - nº 17 - Jun 2006.

PERUZZOLO, A. C. **A comunicação como encontro**. Rio de Janeiro: Edusc, 2006.

PINHO, J. A. G. de. Internet, governo eletrônico, sociedade e democracia no Brasil: algumas questões básicas em debate. In: **Revista VeraCidade**, v.7, p.35-49, 2008.

PREFEITURA DE ALVORADA. **Portal**. Alvorada, 2011. Disponível em < <http://www.alvorada.rs.gov.br/>>. Acesso entre jul-dez, 2011.

PREFEITURA DE BAGÉ. **Portal**. Bagé, 2011. Disponível em < <http://www.bage.rs.gov.br/>>. Acesso entre jul-dez, 2011.

PREFEITURA DE BENTO GONÇALVES. **Portal**. Bento Gonçalves, 2011. Disponível em < <http://www.bentogoncalves.rs.gov.br/>>. Acesso entre jul-dez, 2011.

PREFEITURA DE CACHOEIRINHA. **Portal**. Cachoeirinha, 2011. Disponível em < <http://www.cachoeirinha.rs.gov.br/home/>>. Acesso entre jul-dez, 2011.

PREFEITURA DE CANOAS. **Portal**. Canoas, 2011. Disponível em < <http://www.canoas.rs.gov.br/Site/Geral/default.asp> >. Acesso entre jul-dez, 2011.

PREFEITURA DE CAXIAS DO SUL. **Portal**. Caxias do Sul, 2011. Disponível em < <http://www.caxias.rs.gov.br/>>. Acesso entre jul-dez, 2011.

PREFEITURA GRAVATAÍ. **Portal**. Gravataí, 2011. Disponível em < <http://www.gravatai.rs.gov.br/>>. Acesso entre jul-dez, 2011.

PREFEITURA DE NOVO HAMBURGO. **Portal**. Novo Hamburgo, 2011. Disponível em < <http://www.novohamburgo.rs.gov.br/>>. Acesso entre jul-dez, 2011.

PREFEITURA DE PASSO FUNDO. **Portal**. Passo Fundo, 2011. Disponível em < <http://www.pmpf.rs.gov.br/>>. Acesso entre jul-dez, 2011.

PREFEITURA DE PELOTAS. **Portal**. Pelotas, 2011. Disponível em < <http://www.pelotas.com.br/home/default.php> >. Acesso entre jul-dez, 2011.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Portal**. Porto Alegre, 2011. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo>. Acesso entre jul-dez, 2011.

PREFEITURA DE RIO GRANDE. **Portal**. Rio Grande, 2011. Disponível em < <http://www.riogrande.rs.gov.br/pagina/index.php/pagina-inicial>>. Acesso entre jul-dez, 2011.

PREFEITURA DE SANTA CRUZ DO SUL. **Portal**. Santa Cruz do Sul, 2011. Disponível em < <http://www.pmscs.rs.gov.br/>>. Acesso entre jul-dez, 2011.

PREFEITURADE SANTA MARIA. **Portal**. Santa Maria, 2011. Disponível em < <http://www.santamaria.rs.gov.br/>>. Acesso entre jul-dez, 2011.

PREFEITURA DE SÃO LEOPOLDO. **Portal**. São Leopoldo, 2011. Disponível em < <https://www.saoleopoldo.rs.gov.br/home/>>. Acesso entre jul-dez, 2011.

PREFEITURA DE SAPUCAIA DO SUL. **Portal**. Sapucaia do Sul, 2011. Disponível em < <http://www.sapucaiaodosul.rs.gov.br/>>. Acesso entre jul-dez, 2011.

PREFEITURA DE URUGUAIANA. **Portal**. Uruguaiana, 2011. Disponível em < <http://www.uruguaiana.rs.gov.br/>>. Acesso entre jul-dez, 2011.

PREFEITURA DE VIAMÃO. **Portal**. Viamão, 2011. Disponível em <<http://www.viamao.rs.gov.br/viamao/index.php>>. Acesso entre jul-dez, 2011.

PRIMO, A. O aspecto relacional das interações na Web 2.0. In: **E-Compós** (Brasília), v. 9, p. 1-21, 2007.

REZENDE, A. C. F. Meios de comunicação de massa: uma arma do governo militar brasileiro. In: Anais do IV ENECULT - **Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura**. Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-Bahia-Brasil, 2008. Disponível em <<http://www.cult.ufba.br/enecult2008/14188.pdf>>. Acesso em 01, dez, 2011.

SILVA, S.P. Exigências democráticas analíticas para a interface digital do Estado. In: ROUSILEY, C. M. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J.A. **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. (p. 123-146).

_____. Democracia online: pressupostos teóricos e inovações estruturais na comunicação do Estado contemporâneo. In: **Anais do Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política**, 3, 2009, São Paulo. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009a.

_____. **Estado, democracia e internet**: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. 2009b. 425f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporânea) Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação..

_____. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. In: **Revista Opinião Pública**, Campinas, Vol.XI, nº2, p.450-468, 2005a.

_____. **Política e ciberespaço**: graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. 2005b. 197f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporânea) Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação.

SODRÉ, M. **Antropológica do Espelho**. Por uma teoria da comunicação linear e em rede. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

THOMPSON, J. **A transformação da visibilidade**. In: A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia. 10 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008a. p.109-134

_____. *A nova visibilidade*. In: **Matrizes**, n. 2, p. 15-38, abril de 2008b. Disponível em: http://www.matrizes.usp.br/ojs/index.php/matrizes/article/viewFile/40/pdf_22. Acesso em 29/08/2011.

TONHATI, T. M. P. **Política e Internet: O governo eletrônico da Prefeitura de São Paulo (2001-2006)**. 2007. 181p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, São Carlos. 2007.

TORO, J. B.; WERNECK, N. M. D. **Mobilização social – um modo de construir a democracia e a participação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

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

WEBER, M. H. **Na comunicação pública, a captura do voto**. *Logos- Comunicação e Universidade*, UERJ, a.14, n.27, 2.sem.2007.

WOLTON, D. **Informar não é comunicar**. Porto Alegre: Sulina, 2010.

ZEMOR, P. **La Communication Publique**. Paris: PUF, 1995.

Anexo A – Planilha de coleta de dados: graus de democracia digital (SILVA, 2005b)

Identificação		
Nome da cidade/Estado: Bento Gonçalves		
Número de habitantes:		
Categorização urbana: () pequeno porte () médio porte () grande porte		
Endereço do portal examinado: www.bentogoncalves.rs.gov.br		
e-mail do órgão central do governo:		
Dia/ mês/ ano /// hora da aplicação da planilha: 03.12.2011		
Tempo de aplicação: 2h30		
1. Primeiro grau (com ênfase informativa)		
1.1. Existência de sítio na Internet em operação. (pré requisito)	sim não	obs.: marcação única
1.2. Presença de informações genéricas sobre a circunscrição geopolítica (econômicas, culturais, turísticas, históricas, informações geográficas, informações étnicas)	sim	Tipo de conteúdo:
	não	() informações históricas () informações turísticas () informações geográficas () informações econômicas () informações étnicas obs.: marcação múltipla (quando necessário)
		Visibilidade :
		() todos os links encontrados estão na página principal do portal (home) (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)?
		() nem todos os links encontrados estão na página principal (home) (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)
		() nenhum dos links encontrados está na página principal (todos estão em páginas secundárias) (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)
		obs.: marcação única
		Em caso de resposta positiva

<p>1.3. Presença de informações institucionais categoria "B": acessibilidade comunicacional/informacional (endereços de órgãos/secretarias, telefones/fax ; e-mail; endereço eletrônico (www) de órgãos/secretarias; informações sobre o funcionamento de órgãos/secretarias</p> <p>obs. Buscar na página principal e no nível de link seguinte do tipo "contato", "fale conosco", "ouvidoria".</p>	<p>sim</p> <p>não</p>	<p>Tipo de ferramenta de interface:</p> <p>() existência de correio eletrônico (e-mail) da sede do governo; e-mail genérico com função de "atendimento geral", disposto na página inicial do portal ou no link "contatos" ; ou existência de formulário online para solicitar informação;</p> <p>() existência de correio eletrônico (e-mail) de órgãos/secretarias, disposto no sítio ou formulário que direcione pedido de informações para os órgãos/secretarias;</p> <p>() disposição de endereços www de órgãos/secretarias no sítio</p> <p>() informações sobre funcionamento da sede do governo ou de órgãos/secretarias (para que serve o órgão; horário de atendimento ao público; como o público deve proceder para ser atendido in locu)</p> <p>() existência de endereço físico ou telefone/fax da sede do governo disposto no sítio</p> <p>obs.: marcação múltipla (quando necessário)</p>	Em caso de resposta positiva
<p>Visibilidade :</p> <p>() todos os links encontrados estão na página principal do portal (home) (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)?</p> <p>() nem todos os links encontrados estão na página principal (home) (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>() nenhum dos links encontrados está na página principal (todos estão em páginas secundárias) (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>obs.: marcação única</p>			
<p>1.4. Presença de informações institucionais categoria A: legislação (Leis, estatutos, decretos, plano diretor da cidade etc)</p> <p>obs. Buscar no nível de link "Leis", "legislação" ou digitar as palavras "Lei" ou "Leis" ou "Legislação" na ferramenta de busca.</p> <p>obs2: caso não haja uma seção específica sobre legislação explícita, mas se a ferramenta de busca contiver uma opção para busca em legislação, considerar marcação em "informações em seção delimitada no site"</p>	<p>sim</p> <p>não</p>	<p>Tipo de conteúdo:</p> <p>() Diário oficial do município</p> <p>() Leis de modo geral</p> <p>obs.: marcação múltipla (quando necessário)</p>	Em caso de resposta positiva
<p>Visibilidade I :</p> <p>() informações em seção delimitada (unificada) no portal ? obs. ou seja, há um link geral que abarca todas (ou a maioria ou as leis mais genéricas da municipalidade) no portal.</p> <p>() informações dispersas, sem estar localizada em área específica no portal? obs. não existe um link unificador de toda a legislação (ou da maioria da legislação ou das leis mais gerais da municipalidade). Existe link sobre legislação específica.</p> <p>obs.: marcação única</p>			

		<p>Visibilidade II:</p> <p>() link na página principal do portal (home) (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>() link em páginas secundárias (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>obs.: marcação única</p>		
<p>1.5. Presença de notícias categoria B: informação noticiosa sobre fato decidido (sobre decisões políticas), jurídicas ou administrativas já executadas (Ex: projeto de lei aprovado; download de Leis municipais; informação sobre obra pública concluída etc)</p> <p>obs. procurar na home do portal ou no menu principal o link "notícias". Caso este elemento não esteja visível na home, procurar nos links que levam ao endereço www de cada uma das secretarias e órgãos municipais: procurar na primeira página (do site das secretarias) e no menu principal do site das respectivas secretarias este sobre notícias link (ou link similar).</p>	<p>sim</p> <p>não</p>	<p>Visibilidade I:</p> <p>() notícias em seção ou link delimitado no portal ? obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento</p> <p>() notícias não estão delimitadas (sem seção com notícias ou link) ? obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento</p> <p>obs.: marcação única</p>	<p>Em caso de resposta positiva</p>	
		<p>Visibilidade II:</p> <p>() este elemento está na página principal (home) do portal obs. considerar positivo quando este elemento aparecer na página principal do portal.</p> <p>() este elemento está em páginas secundárias. obs. quando este elemento aparecer em páginas secundárias que não sejam a home (ex. no site da secretaria de finanças; secretaria de comunicação; secretaria de saúde etc).</p> <p>obs.: marcação única</p>		
<p>1.6. Presença de notícias categoria A: informações noticiosas de caráter político ou de Ações governamentais que ainda serão tomadas (Ex: projeto de lei encaminhado, ainda sob debate no legislativo; obra pública que será implementada etc)</p> <p>obs1. procurar na home do portal ou no menu principal o link "notícias". Caso este elemento não esteja visível na home, procurar nos links que levam ao endereço www de cada uma das secretarias e órgãos municipais: procurar na primeira página (do site das secretarias) e no menu principal do site das respectivas secretarias este sobre notícias link (ou link similar).</p>	<p>1ª consulta:</p> <p>sim</p> <p>não</p>	<p>Visibilidade I:</p> <p>() esta categoria de notícias em seção ou link delimitado (s) no portal obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este tipo de elemento (tipo: "futuras ações do governo" e similares)</p> <p>() esta categoria de está notícias não estão delimitadas. obs. ou seja, esta categoria de notícia não está delimitada quando não há denominação definidora clara do tipo "ações futuras do governo" e similares</p> <p>obs.: marcação única</p>	<p>Em caso de resposta positiva</p>	
	<p>2ª consulta:</p> <p>sim</p> <p>não</p>			

<p>obs2: Especificamente para a categoria "b", acrescentar ao método de busca um limitador: considerar a busca no universo de uma amostragem de 100 notícias cronologicamente anteriores ao momento de aplicação da planilha.</p>	<p>3ª consulta:</p> <p>sim</p> <p>não</p>	<p>Visibilidade II:</p> <p>() está na página principal (home) do portal obs. considerar positivo quando este elemento aparecer na página principal do portal.</p> <p>() está em páginas secundárias. obs. quando este elemento aparecer em páginas secundárias que não sejam a home (ex. no site da secretaria de finanças; secretaria de comunicação; secretaria de saúde etc).</p> <p>() não existe um link específico para este elemento. (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>obs.: marcação única</p>	
<p>1.7. Feedback informativo categoria B questão "genérica" de fácil resposta via correio eletrônico (Ex: "genérica": perguntar para qual endereço físico da sede da prefeitura)</p> <p>obs1: e-mail deve ser enviado para o correio eletrônico "central" (ou geral) ou, em caso de não divulgação deste, via "formulário" de pedido de informações (caso este último exista)</p> <p>obs2: Este item deve ser aplicado entre 8h e 10h (horário da localidade-sede do site) em dia útil (checar a existência ou não de feriado municipal ou ponto facultativo no diada aplicação).</p> <p>obs3: usar identificação pessoal fictícia "X" se comportando como cidadão da municipalidade.</p>	<p>sim</p> <p>não</p> <p>Enviado por e-mail</p> <p>Enviado por formulário</p> <p>Possibilidade de comunicação inexistente ou de difícil localização no portal (email, ou formulário inexistente ou não localizado)</p>	<p>Interface:</p> <p>() resposta no mesmo dia ?</p> <p>() resposta no 2º dia (a contar com o dia de envio) ?</p> <p>() resposta no 3º dia (a contar com o dia de envio) ?</p> <p>() resposta no 4º dia (a contar com o dia de envio) ?</p> <p>() resposta no 5º dia (a contar com o dia de envio) ?</p> <p>() resposta no 6º dia (a contar com o dia de envio) ?</p> <p>() dia por diante (a contar com o dia de envio) ?</p> <p>obs.: marcação única</p>	Em caso de resposta positiva
<p>1.8. Feedback informativo categoria A: questão "específica" por via eletrônica (e-mail do órgão central) (Ex: "específica": perguntar sobre o endereço do posto de saúde mais próximo de um bairro da cidade)</p> <p>obs1: e-mail deve ser enviado para o correio eletrônico "central" (ou geral) ou, em caso de não divulgação deste, via "formulário" de pedido de informações (caso este último exista)</p> <p>obs2: Este item deve ser aplicado entre 8h e 10h (horário da localidade-sede do site) em dia útil (checar a existência ou não de feriado municipal ou ponto facultativo no dia da aplicação)</p> <p>obs3: usar identificação pessoal fictícia "Y" (diferente da identificação da categoria "b") se comportando como cidadão da municipalidade.</p>	<p>sim</p> <p>não</p> <p>Enviado por e-mail</p> <p>Enviado por formulário</p> <p>Possibilidade de comunicação inexistente ou de difícil localização no portal (email, ou formulário inexistente ou não localizado)</p>	<p>Interface:</p> <p>() resposta no mesmo dia ?</p> <p>() resposta no 2º dia (a contar com o dia de envio) ?</p> <p>() resposta no 3º dia (a contar com o dia de envio) ?</p> <p>() resposta no 4º dia (a contar com o dia de envio) ?</p> <p>() resposta no 5º dia (a contar com o dia de envio) ?</p> <p>() resposta no 6º dia (a contar com o dia de envio) ?</p> <p>() dia por diante (a contar com o dia de envio) ?</p> <p>() resposta acima de 96 horas</p> <p>obs.: marcação única</p>	Em caso de resposta positiva

<p>1.9. Existência de informações no portal sobre programas (iniciativa) de inclusão digital categoria E (ideal de acesso universal às TICs com ênfase em dispor informações ou conteúdo)</p> <p>obs1. Buscar na primeira página do site ou na ferramenta de busca link do tipo "inclusão digital".</p>	<p>sim</p> <p>não</p>	<p>Tipo de conteúdo:</p> <p>() inclusão do tipo: criação de espaços públicos de acesso ?</p> <p>() inclusão do tipo: fomento à criação de uma infraestrutura de TICs domiciliar?</p> <p>() inclusão envolvendo trabalhos de educação na "operacionalização técnica" (como usar para obter o acesso a informações públicas online) ?</p> <p>() teor de iniciativa não identificado (não há clareza nas informações ou informações são imprecisas)</p> <p>obs.: marcação múltipla (quando necessário)</p>	<p>Em caso de resposta positiva</p>
<p>Visibilidade:</p> <p>() link na página principal (home) do portal (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>() link em páginas secundárias (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p>			
<p>1.10. Existência de informações no portal sobre infraestrutura tecnológica categoria E : ideal de acesso universal, infraestrutura comunicacional em espaços públicos, com ênfase em dispor informações ou conteúdo (rede integrada)</p> <p>Obs. Considerar "rede integrada" de guichês de serviços públicos diversificada (espalhada geograficamente pelos logradouros) como "terminais/quiosques", desde que a base desta integração seja redes telemáticas de computadores (Internet ou Intranet)</p> <p>Obs. Considerar "telecentros" ou "infocentros" espaços criados em comunidades que disponha acesso público à Internet com preocupação de colocar o cidadão excluído em contato com a rede telemática.</p> <p>obs. Buscar na primeira página do site ou na ferramenta de busca link do tipo "inclusão digital".</p>	<p>sim</p> <p>não</p>	<p>Tipo de conteúdo:</p> <p>() terminais de auto-atendimento (sem funcionário para auxílio) voltado para consulta de informações?</p> <p>() telecentros ou infocentros: terminais de atendimento ou quiosques (com funcionário para auxílio) voltados para dar acesso às TICs, com ênfase no acesso a informações ?</p> <p>() provedor de Internet pública gratuita (quando o governo dispõe estrutura de provedor para dar acesso à Internet ao cidadão com seu microcomputador pessoal)</p> <p>() tipo de estrutura não identificado (não há clareza nas informações ou informações são imprecisas)</p> <p>obs.: marcação múltipla (quando necessário)</p>	<p>Em caso de resposta positiva</p>
<p>Visibilidade:</p> <p>() link na página principal (home) do portal (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>() link em páginas secundárias (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p>			

2. Primeiro grau (ênfase na prestação de serviços)			
<p>2.1. Delivery informativo categoria B: possibilidade de "inserção de dados" pelo usuário e conseqüente obtenção de informação do tipo "consultaautomatizada" - input/ output instantâneo (consultas de situação tributária, consulta de andamento de processos, etc)</p> <p>obs. Considerar aqui "inserção de dados" como dados próprios (personalizados ou específicos) do usuário (Ex : n. do CPF, CNPJ, nome próprio, razão social de empresa, placa de veículo, nome de linha do serviço coletivo de transporte, nome da rua para obtenção de andamento de obra ou serviço etc). NÃO considerar palavra-chave inserida na ferramenta de busca.</p>	<p>sim</p> <p>não</p>	<p>Consulta de informações de primeira ordem (informações sobre serviços essenciais):</p> <p>() consulta informativa sobre serviços de saúde () consulta informativa sobre serviços de segurança pública () consulta informativa sobre serviços de educação</p> <p>Consulta de informações de segunda ordem (informações sobre serviços infra-estruturais):</p> <p>() consulta informativa sobre serviços de transporte público ou trânsito (ex: trajeto de linhas; horários de linhas; consulta; situação do tráfego em vias públicas) ? () consulta informativa sobre onde obter (em que órgão ou secretaria) determinado serviço indagado pelo cidadão ? () consulta informativa sobre serviços de saneamento básico</p> <p>Consulta de informações de terceira ordem (informações sobre questões administrativas-processuais):</p> <p>() consulta informativa sobre tributos () consulta informativa sobre andamento de processos () consulta informativa sobre onde obter (em que órgão ou secretaria) determinado serviço indagado pelo cidadão</p> <p>Consulta de informações de outras categorias (culturais, eventos e diversos)</p> <p>() sim () não</p> <p>Visibilidade:</p> <p>() existe um link na página principal (home do portal) do tipo "SERVIÇOS" ou "CONSULTA DE SERVIÇOS" que liga todas as consultas informativas sobre serviços encontradas. () não existe um link "unificador" destes elementos na página principal (home): estas consultas informativas sobre serviços só podem ser nominalmente localizadas em páginas secundárias.</p> <p>obs.: marcação múltipla (quando necessário)</p>	Em caso de resposta positiva
<p>2.2. Delivery informativo categoria A (tipo delivery imediato de informações): atendimento online instantâneo (através de chat ou ferramenta similar)</p>	<p>sim</p> <p>não</p>	<p>Abrangência:</p> <p>() serviço aberto, para informações genéricas () serviço restrito para informações específicas</p> <p>obs.: marcação única</p>	Em caso de resposta positiva

<p>2.3. Delivery burocrático categoria B: Possibilidade de emissão de documentos oficiais (emissão de formulários para pagamento de tributos; emissão de certidões negativas de débitos; certidão policial de “nada consta” etc)</p>	<p>sim não</p>	<p>Tipo:</p> <p>() serviço do tipo emissão de “ boleto para pagamento” (expedição de carnês ou 2ª via de documentos para pagamento em agências financeiras credenciadas) () serviço do tipo emissão de “certidão” (expedição de certidão negativa de débito; certidão policial de “nada consta”)</p> <p>obs.: marcação múltipla (quando necessário)</p> <hr/> <p>Visibilidade:</p> <p>() link na página principal do portal (home) (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>() link em páginas secundárias (obs. considerar quando há referência nominal direta ao serviço)</p>	<p>Em caso de resposta positiva</p>
<p>2.4. Delivery burocrático categoria A: Possibilidade de operação completa de serviços via rede para obtenção de serviço (pré-serviço): consulta e pagamento de fatura/tributos online; marcação online de atendimento na rede de saúde pública; matrícula online na rede pública de ensino, etc</p> <p>Obs. No caso do ultimo item deste quesito, não considerar inscrição online em concurso público ou inscrições similares (o concurso público não é considerado aqui um “serviço”). Ainda para este item, descrever que tipo de serviço é oferecido na secção descritiva desta planilha.</p>	<p>sim não</p>	<p>Tipificação de interface:</p> <p>() consulta e pagamento de fatura/tributos online () marcação online de atendimento na rede de saúde pública () matrícula online na rede pública de ensino () matrícula, marcação ou inscrição online para obtenção de algum outro serviço na estrutura administrativa ou infraestrutura pública.</p> <p>obs.: marcação múltipla (quando necessário)</p> <hr/> <p>Visibilidade :</p> <p>() todos os links encontrados estão na página principal do portal (home) (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)?</p> <p>() nem todos os links encontrados estão na página principal (home) (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>() nenhum dos links encontrados está na página principal (todos estão em páginas secundárias) (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>obs.: marcação única</p>	<p>Em caso de resposta positiva</p>

<p>2.5. Serviço categoria B: Possibilidade de obtenção de serviço público em semi-domicílio (na rua ou na região que reside) com pedido inicial realizado através do sítio (Ex: reposição de lâmpada no serviço público de iluminação; tapamento de buraco em via pública; emergências de rua (bombeiro, serviço médico de emergência, atendimento policial etc)</p>	<p>sim não</p>	<p>Tipificação de interface:</p> <p>() atendimento em semi-domicílio relacionado à infraestrutura pública (Ex : reposição de lâmpada no serviço público de iluminação na rua residida; tapamento de buraco em via pública; podagem de árvores em via pública e similares)</p> <p>() atendimento em semi-domicílio do tipo "serviço não emergencial" e não necessariamente infra-estrutural (Ex : retirada de animal atropelado em via pública; interdição de via para festejo etc)</p> <p>obs.: marcação múltipla (quando necessário)</p> <hr/> <p>Visibilidade :</p> <p>() todos os links encontrados estão na página principal do portal (home) (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)?</p> <p>() nem todos os links encontrados estão na página principal (home) (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>() nenhum dos links encontrados está na página principal (todos estão em páginas secundárias) (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>obs.: marcação única</p>	<p>Em caso de resposta positiva</p>
<p>2.6. Serviço categoria A: Possibilidade de obtenção de serviço público in locu domicílio com pedido inicial realizado através do sítio (Ex: atendimento de saúde/psicológico em domicílio por funcionários públicos; atendimento de profissionais em serviço social; atendimento policial em domicílio)</p>	<p>sim não</p>	<p>Tipificação de interface:</p> <p>() atendimento de saúde/psicológico/ terapêutico em domicílio por funcionários públicos (não emergencial);</p> <p>() atendimento de profissionais de serviço social (não emergencial);</p> <p>() atendimento policial em domicílio (não emergencial);</p> <p>() possibilidade de atendimento emergencial em domicílio.</p> <p>obs.: marcação múltipla (quando necessário)</p> <hr/> <p>Visibilidade:</p> <p>() todos os links encontrados estão na página principal do portal (home) obs. considerar "link" quando há referência nominal direta ao serviço ou quando há referência nominal "unificadora" - link do tipo "SERVIÇOS"</p> <p>() nem todos os links encontrados estão na página principal (home)</p> <p>() nenhum dos links encontrados está na página principal (todos estão em páginas secundárias)</p> <p>obs. Marcação única</p>	<p>Em caso de resposta positiva</p>

<p>2.7. Existência de informações no portal sobre programas (iniciativa) de inclusão digital categoria D (ideal de acesso universal com ênfase em otimizar a operacionalização da relação de serviços entre governo e cidadão)</p> <p>obs. Buscar na primeira página do site ou na ferramenta de busca link do tipo "inclusão digital".</p>	<p>sim</p> <p>não</p>	<p>Tipificação de conteúdo:</p> <p>() inclusão do tipo: criação de espaços públicos de acesso</p> <p>() inclusão do tipo: fomento à criação de uma infraestrutura de TICs domiciliar</p> <p>() inclusão do tipo: disponibilizar rede de comunicação para acesso público indireto à tecnologias avançadas (Ex : interligação de hospitais para uso simultâneo de equipamento diagnóstico de ponta)</p> <p>() inclusão envolvendo trabalhos de educação na "operacionalização técnica" (como usar para obter o acesso aos serviços online)</p> <p>() teor de iniciativa não identificado (não há clareza nas informações ou informações são imprecisas)</p> <p>obs.: marcação múltipla (quando necessário)</p> <hr/> <p>Visibilidade:</p> <p>() link na página principal do portal (home) (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>() link em páginas secundárias (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>obs. Marcação única.</p>	Em caso de resposta positiva
<p>2.8. Existência de informações no portal sobre infraestrutura tecnológica categoria D : ideal de acesso universal, infraestrutura comunicacional em espaços públicos, direcionada para prestação de serviços públicos (rede integrada)</p> <p>Obs. Considerar "rede integrada" de guichês de serviços públicos diversificada (espalhada geograficamente pelos logradouros) como "terminais/quiosques", desde que a base desta integração seja redes telemáticas de computadores (Internet ou Intranet)</p> <p>Obs. Considerar "telecentros" ou "infocentros" "espaços criados em comunidades que disponha acesso público à Internet com preocupação de colocar o cidadão excluído em contato com a rede telemática.</p> <p>obs. Buscar na primeira página do site ou na ferramenta de busca link do tipo "inclusão digital"</p>	<p>sim</p> <p>não</p>	<p>Tipo de conteúdo:</p> <p>() terminais de auto-atendimento (sem funcionário para auxílio) voltado para consulta de informações?</p> <p>() telecentros ou infocentros: terminais de atendimento ou quiosques (com funcionário para auxílio) voltados para dar acesso às TICs, com ênfase no acesso a informações ?</p> <p>() provedor de Internet pública gratuita (quando o governo dispõe estrutura de provedor para dar acesso à Internet ao cidadão com seu microcomputador pessoal)</p> <p>() tipo de estrutura não identificado (não há clareza nas informações ou informações são imprecisas)</p> <p>obs.: marcação múltipla (quando necessário)</p> <hr/> <p>Visibilidade:</p> <p>() link na página principal (home) do portal(obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>() link em páginas secundárias (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p>	Em caso de resposta positiva
<p>3. Terceiro e segundo grau</p>			

<p>3.1. Transparência categoria A: pré-legislação com potencialidade de debate prévio (disponibilidade de documento governamentais de projeto de diretrizes orçamentária ou projetos de Lei ainda não votada pelo legislativo com possibilidade de “recepção de opinião” do cidadão sobre o assunto.</p>	<p>sim não</p>	<p>Visibilidade (input):</p> <p>() existência de pré-legislação COM seção delimitada no portal (demonstrando uma área dedicada a legislação a ser encaminhada para o poder legislativo, com download da íntegra dos projetos de leis disponível ao cidadão) () existência de pré-legislação SEM delimitação no portal, dispersa pelo site</p> <p>obs.: marcação única</p> <hr/> <p>Visibilidade (out put):</p> <p>() pré-legislação é acompanhada de link ou ferramenta dedicada a coletar opinião pública sobre o tema () pré-legislação NÃO é acompanhada de link ou ferramenta dedicada a coletar opinião pública sobre o tema</p> <p>obs.: marcação única</p> <hr/> <p>Visibilidade:</p> <p>() link na página principal (home) do portal (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento) () link em páginas secundárias (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <hr/> <p>Filtragem:</p> <p>() opinião publicada em locus COM moderação – filtro - das mensagens () opinião publicada em locus SEM moderação – filtro - das mensagens</p> <p>obs.: marcação múltipla (quando necessário)</p>	<p>Em caso de resposta positiva</p>
<p>3.2. Transparência categoria B: acompanhamento financeiro (disponibilidade de documentos governamentais de arrecadação, movimentação de erário e aplicação financeira dos recursos públicos - balancetes, balanços financeiros).</p>	<p>sim não</p>	<p>Visibilidade (out put):</p> <p>() com link disposto tanto na home do portal como na primeira página do site da secretaria setorial (administra;ao ou finanças) () com link (ou referência de link) disposto na home do portal () com link disposto apenas na primeira página do site da secretaria setorial (administração ou finanças) () com link disposto em outras áreas (não estando nas áreas acima especificadas)</p> <p>obs. marcação única</p> <hr/> <p>Frequencia:</p> <p>() atualização diária () atualização semanal () atualização quinzenal () atualização mensal () atualização semestral () atualização anual () frequência de atualização não especificada</p> <p>obs.: marcação única</p>	<p>Em caso de resposta positiva</p>

<p>3.3. Existência de sondagem NÃO-PUBLICADA: ouvidoria voltada para receber opinião pública sobre determinado tema de concernimento geral, mas sem publicação das opiniões emitidas pelos cidadãos)</p>	<p>sim não</p>	<p>Visibilidade (in put):</p> <p>() link EXPOSTO na página inicial (tipo "ouvidoria", "faça aqui sua reclamação", "reclamações" etc)</p> <p>() link NÃO exposto na página inicial do portal: foi localizado em páginas secundárias.</p> <p>() link NÃO LOCALIZADO ou de difícil localização.</p> <p>obs.: marcação única</p>	<p>Em caso de resposta positiva</p>
<p>3.4. Existência de sondagem PUBLICADA: sondagens temáticas de opinião pública do tipo discursiva, aberta ao público mais amplo, acerca de temas de concernimento geral com opiniões dos cidadãos publicadas no portal.</p> <p>obs. Não levar em conta o formato "enquete"</p>	<p>Sim não</p>	<p>Regularidade:</p> <p>() sondagem com frequência anual () sondagem com frequência semestral () sondagem com frequência bimestral () sondagem com frequência mensal () sondagem com frequência semanal () frequência não especificada</p> <p>obs.: marcação única</p> <hr/> <p>Visibilidade:</p> <p>() link na página principal (home) do portal(obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>() link em páginas secundárias (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <hr/> <p>Tipificação (participação):</p> <p>() sondagem direta (aberta ao público mais amplo) () sondagem indireta (aberta apenas a um corpo de representantes públicos ou segmentos da sociedade civil organizada)</p>	<p>Em caso de resposta positiva</p>
<p>3.5. Locus crítico NÃO-PUBLICADO: para recepção de críticas do cidadão, não publicadas.</p>	<p>sim não</p>	<p>Visibilidade (in put):</p> <p>() link EXPOSTO na página inicial (tipo "ouvidoria", "faça aqui sua reclamação", "reclamações" etc)</p> <p>() link NÃO EXPOSTO na página inicial do portal: foi localizado em páginas secundárias.</p> <p>() link NÃO LOCALIZADO ou de difícil localização.</p> <p>obs.: marcação única</p>	<p>Em caso de resposta positiva</p>
<p>3.6. Locus crítico PUBLICADO: canal comunicacional aberto ao público mais amplo, dedicado à recepção de críticas, reclamações, etc., com críticas dos cidadãos publicadas no portal.</p>	<p>sim não</p>	<p>Visibilidade (in put):</p> <p>() link EXPOSTO na página inicial (tipo "ouvidoria", "faça aqui sua reclamação", "reclamações" etc)</p> <p>() link NÃO EXPOSTO na página inicial do portal: foi localizado em páginas secundárias.</p> <p>() link NÃO LOCALIZADO ou de difícil localização.</p> <p>obs.: marcação única</p>	<p>Em caso de resposta positiva</p>

		<p>Feedback:</p> <p>() COM feedback discursivo: autoridades ou similar respondendo às questões colocadas</p> <p>() SEM feedback discursivo</p> <p>obs.: marcação única</p> <hr/> <p>Regularidade:</p> <p>() funcionamento PERMANENTE ou COM periodicidade regular</p> <p>() funcionamento SEM periodicidade regular especificada</p> <p>obs.: marcação única</p> <hr/> <p>Tipificação:</p> <p>() Lócus do tipo: lista de discussão (conversa�o assincronica)</p> <p>() Lócus do tipo: chat (conversa�o sincronica)</p> <p>obs.: marca�o mltipla (quando necessrio)</p> <hr/> <p>Filtragem:</p> <p>() opinio publicada em locus COM modera�o – filtro - das mensagens</p> <p>() opinio publicada em locus SEM modera�o – filtro - das mensagens</p> <p>obs.: marca�o mltipla (quando necessrio)</p>	
<p>3.7. Exist�ncia de informa�es no portal sobre programas (iniciativa) de inclus�o digital categoria C (ideal de acesso universal para ampliar canal de comunica�o pol�tica entre governo e cidad�o)</p> <p>obs. Buscar na primeira p�gina do site ou na ferramenta de busca link do tipo "inclus�o digital".</p>	<p>sim</p> <p>n�o</p>	<p>Tipifica�o:</p> <p>() inclus�o do tipo: cria�o de espa�os p�blicos de acesso</p> <p>() inclus�o do tipo: fomento � cria�o de uma infraestrutura de TICs domiciliar</p> <p>() inclus�o envolvendo trabalhos de "educa�o digital" (como usar, a import�ncia pol�tica do uso)</p> <p>() teor de iniciativa n�o identificado (n�o h� clareza nas informa�es ou informa�es s�o imprecisas)</p> <p>obs.: marca�o mltipla (quando necessrio)</p> <hr/> <p>Visibilidade:</p> <p>() link na p�gina principal (home) do portal(obs. considerar "link" quando h� refer�ncia nominal direta a este elemento)</p> <p>() link em p�ginas secund�rias (obs. considerar "link" quando h� refer�ncia nominal direta a este elemento)</p>	<p>Em caso de resposta positiva</p>

<p>3.8. Existência de informações no portal sobre infraestrutura tecnológica categoria C (rede telemática): direcionada para recepção de críticas públicas (“opinião pública”, sem efeito deliberativo oficial) prestação de contas (accountability)</p> <p>Obs. Considerar “rede integrada” de guichês de serviços públicos diversificada (espalhada geograficamente pelos logradouros) como “terminais/quiosques”, desde que a base desta integração seja redes telemáticas de computadores (Internet ou Intranet)</p> <p>obs. Considerar “telecentros” ou “infocentros” espaços criados em comunidades que disponha acesso público à Internet com preocupação de colocar o cidadão excluído em contato com a rede telemática.</p> <p>obs. Buscar na primeira página do site ou na ferramenta de busca link do tipo “inclusão digital”.</p>	<p>sim</p> <p>não</p>	<p>Tipo de conteúdo:</p> <p>() terminais de auto-atendimento (sem funcionário para auxílio) voltado para consulta de informações?</p> <p>() telecentros ou infocentros: terminais de atendimento ou quiosques (com funcionário para auxílio) voltados para dar acesso às TICs, com ênfase no acesso a informações ?</p> <p>() provedor de Internet pública gratuita (quando o governo dispõe estrutura de provedor para dar acesso à Internet ao cidadão com seu microcomputador pessoal)</p> <p>() tipo de estrutura não identificado (não há clareza nas informações ou informações são imprecisas)</p> <p>obs.: marcação múltipla (quando necessário)</p>	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Em caso de resposta positiva</p>
<p>Visibilidade:</p> <p>() link na página principal (home) do portal (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>() link em páginas secundárias (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p>			
<p>3.9. Sistema avançado de votação eletrônica (categoria C) para sondagem de opinião : no formato “consulta”, sem efeito deliberativo ?</p> <p>obs. considerar “avançado” quando houver campanha em torno do seu uso e quando este permitir 1 voto por cidadão (seja através do CPF, título de eleitor ou peculiaridade similar)</p> <p>obs. Não levar em conta “enquetes”</p>	<p>sim</p> <p>não</p>	<p>Acessibilidade (input):</p> <p>() sistema de votação eletrônica em terminais públicos</p> <p>() sistema de votação eletrônica online (através da Internet)</p> <p>obs.: marcação múltipla (quando necessário)</p> <p>Visibilidade:</p> <p>() link na página principal (home) do portal (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>() link em páginas secundárias (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p>	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Em caso de resposta positiva</p>

4. Quarto grau			
4.1. Locus deliberativo: canal de deliberação online	sim	Tipificação de interface	Em caso de resposta positiva
	não	<input type="checkbox"/> Locus do tipo: lista de discussão (conversa�o assincronica) <input type="checkbox"/> Locus do tipo: chat (conversa�o sincronica) obs.: marca�o mltipla (quando necessrio)	
		Tipifica�o de interface II: <input type="checkbox"/> indireta: a produ�o da decis�o poltica � indireta, ou seja, � realizada apenas por um corpo de representantes da comunidade ou similar (entidades da sociedade civil; delegados comunitrios; representantes de associa�o de bairros etc) <input type="checkbox"/> direta: a produ�o da decis�o poltica � direta, ou seja, � aberta ao p�blico mais amplo. obs.: marca�o �nica	
		Regularidade (levar em conta o desfecho do debate: delibera�o) <input type="checkbox"/> delibera�o permanente (di�ria) <input type="checkbox"/> delibera�o semanal <input type="checkbox"/> delibera�o mensal <input type="checkbox"/> delibera�o quinzenal <input type="checkbox"/> delibera�o semestral <input type="checkbox"/> delibera�o anual <input type="checkbox"/> delibera�o irregular ou n�o especificada obs.: marca�o �nica	
		Visibilidade: <input type="checkbox"/> link na p�gina principal (home) do portal(obs. considerar "link" quando h� refer�ncia nominal direta a este elemento) <input type="checkbox"/> link em p�ginas secund�rias (obs. considerar "link" quando h� refer�ncia nominal direta a este elemento)	
4.2. Sistema de vota�o eletr�nica para desfecho deliberativo (categoria B) :produ�o da tomada de decis�o com efeito deliberativo oficial obs. Somente considerar a exist�ncia desta categoria (categoria B) de sistema de vota�o eletr�nica quando este estiver precedido de um locus	sim n�o	Acessibilidade (in put): <input type="checkbox"/> sistema de vota�o eletr�nica em terminais externos � Internet <input type="checkbox"/> sistema de vota�o eletr�nica online (atrav�s da Internet) obs.: marca�o mltipla (quando necessrio)	Em caso de resposta positiva

<p>discursivo anterior de teor deliberativo</p> <p>obs.considerar “avançado” quando houver campanha em torno do seu uso e quando este permitir 1 voto por cidadão (seja através do CPF , título de eleitor ou documento similar)</p> <p>obs. Não considerar “enquetes”</p>		<p>Visibilidade:</p> <p>() link na página principal (home) do portal(obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>()link em páginas secundárias (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p>	
<p>4.3. Constituição da agenda decisória: possibilidade de constituição pública da “agenda” de deliberação” (via ferramentas discursivas no site</p>	<p>Sim</p> <p>Não</p>	<p>Alcance (função política)</p> <p>() constituição restrita: apenas parte da agenda de deliberação é discutida e constituída pelos deliberantes (há partes que chegam já estabelecidas sem participação dos deliberantes em sua constituição)</p> <p>() constituição ampla: toda a agenda de deliberação é discutida e constituída previamente pelos deliberantes</p> <p>obs.: marcação única</p> <hr/> <p>Tipificação de interface:</p> <p>() indireta: a produção da decisão política é indireta, ou seja, é realizada apenas por um corpo de representantes da comunidade ou similar (entidades da sociedade civil; delegados comunitários; representantes de associação de bairros etc)</p> <p>() direta: a produção da decisão política é direta, ou seja, é aberta ao público mais amplo.</p> <p>obs.: marcação única</p> <hr/> <p>Visibilidade:</p> <p>() link na página principal (home) do portal(obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>()link em páginas secundárias (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p>	<p>Em caso de resposta positiva</p>
<p>4.4. Abrangência da agenda decisória: a tomada de decisão é restrita à determinados temas ou áreas?</p>	<p>sim</p> <p>não</p>	<p>Abrangência (da constituição):</p> <p>() INFRAESTRUTURAL ? referente à questões de infraestruturais (decisão sobre construção de praça pública; de monumento; de saneamento básico etc) ?</p> <p>() OUTRAS ÁREAS ? envolve temas diversos para além da questão infraestrutural ?</p> <p>obs.: marcação múltipla (quando necessário)</p>	<p>Em caso de resposta positiva</p>

		<p>Visibilidade:</p> <p>() link na página principal (home) do portal(obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>() link em páginas secundárias (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p>	
4.5. Abrangência decisória: a tomada de decisão é restrita à determinados temas ou áreas?	<p>sim</p> <p>não</p>	<p>Tipificação (da abrangência):</p> <p>() predominantemente referente à questões de infraestruturais (decisão sobre construção de praça pública; de monumento; de saneamento básico etc)</p> <p>() envolve temas diversos para além da questão infraestrutural</p> <p>obs.: marcação única</p>	Em caso de resposta positiva
<p>4.6. Existência de programas (iniciativa) de inclusão digital categoria B: ações que visam criar canal de comunicação entre cidadão x cidadão e entre cidadãos x governo com ênfase em viabilizar a legitimidade do ciberespaço como "lócus" para o processo de deliberação e produção da decisão política</p> <p>obs. Buscar na primeira página do site ou na ferramenta de busca link do tipo "inclusão digital"</p>	<p>sim</p> <p>não</p>	<p>Tipificação de conteúdo:</p> <p>() inclusão do tipo: criação de espaços públicos de acesso</p> <p>() inclusão do tipo: fomento à criação de uma infraestrutura de TICs domiciliar</p> <p>() inclusão envolvendo trabalhos de "educação digital" (como usar, a importância política do uso)</p> <p>() teor de iniciativa não identificado (não há clareza nas informações ou informações são imprecisas)</p> <p>obs.: marcação múltipla (quando necessário)</p>	Em caso de resposta positiva
		<p>Visibilidade:</p> <p>() link na página principal (home) do portal(obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>() link em páginas secundárias (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p>	

<p>4.7. Existência de informações no portal sobre infraestrutura comunicacional (rede telemática) categoria B: em espaços públicos direcionada para debate com fins de produção da decisão política (com efeito deliberativo oficial)</p> <p>obs. Buscar na primeira página do site ou na ferramenta de busca link do tipo "inclusão digital".</p>	<p>sim</p> <p>não</p>	<p>Tipo de conteúdo:</p> <p>() terminas de auto-atendimento (sem funcionário para auxílio) voltado para consulta de informações?</p> <p>() telecentros ou infocentros: terminais de atendimento ou quiosques (com funcionário para auxílio) voltados para dar acesso às TICs, com ênfase no acesso a informações ?</p> <p>() provedor de Internet pública gratuita (quando o governo dispõe estrutura de provedor para dar acesso à Internet ao cidadão com seu microcomputador pessoal)</p> <p>() tipo de estrutura não identificado (não há clareza nas informações ou informações são imprecisas)</p> <p>Obs.: marcação múltipla (quando necessário)</p> <p>Visibilidade:</p> <p>() link na página principal (home) do portal(obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>() link em páginas secundárias (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p>	Em caso de resposta positiva
5. Quinto grau			
<p>5.1. Existência de sistema avançado de votação eletrônica (categoria A) plebiscitário: escolha dentre opções pré-estabelecidas, sem lócus deliberativo via Internet, com efeito de tomada de decisão.</p> <p>obs.considerar "avançado" quando houver campanha em torno do seu uso e quando este permitir 1 voto por cidadão (seja através do CPF , título de eleitor ou peculiaridade similar)</p> <p>obs. Não levar em conta enquetes"</p>	<p>sim</p> <p>não</p>	<p>Acessibilidade (in put):</p> <p>() sistema de votação eletrônica acessível em terminais externos à Internet</p> <p>() sistema de votação eletrônica acessível online (através da Internet)</p> <p>obs.: marcação múltipla (quando necessário)</p> <p>Visibilidade:</p> <p>() link na página principal (home) do portal(obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>() link em páginas secundárias (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p>	Em caso de resposta positiva
<p>5.2. Votação (via TICs) sempre p sufrágio universal ?</p>	<p>sim</p> <p>não</p>	<p>Tipo de sufrágio:</p> <p>() sufrágio sem distinção territorial</p> <p>() sufrágio segmentado por logradouros (distritos/bairros etc), onde a totalização do resultado se dá com base no resultado individualizado por unidade, e não no somatório dos votantes de todas as unidades.</p> <p>() ambos os casos coexistem.</p> <p>obs.:marcação única</p> <p>Tipificação (de resultado). Resultado por:</p> <p>() maioria simples (metade + 1)</p> <p>() maioria absoluta (2/3)</p> <p>() outros tipo de resultado diferentes dos acima especificados</p> <p>obs.: marcação única</p>	Em caso de resposta positiva

<p>5.3. Agenda setting de votação (plebiscitária): possibilidade de configurar ou compor a “agenda de votação” mediante opções pré-estabelecidas</p>	<p>sim não</p>	<p>Tipificação (participação)</p> <p>() “Agenda de votação” configurada (mediante opções) por representantes comunitários ou similar. () “Agenda de votação” configurada (mediante opções) pelo público mais amplo, mediante votação de opções de “agenda”</p> <p>obs.: marcação múltipla (quando necessário)</p> <hr/> <p>Visibilidade:</p> <p>() link na página principal (home) do portal(obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>() link em páginas secundárias (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p>	<p>Em caso de resposta positiva</p>
<p>5.4. A tomada de decisão é restrita a determinados temas ou áreas?</p>	<p>sim não</p>	<p>Abrangência decisória:</p> <p>() predominantemente referente à questões de infraestruturais (decisão sobre construção de praça pública; de monumento; de saneamento básico etc) () envolve temas diversos para além da questão infraestrutural</p> <p>obs.: marcação múltipla quando necessário</p>	<p>Em caso de resposta positiva</p>
<p>5.5. Existência de informações no portal sobre programas (iniciativa) de inclusão digital categoria A (ideal de acesso universal para legitimar processo de votação)</p> <p>obs. Buscar na primeira página do site ou na ferramenta de busca link do tipo “inclusão digital”.</p>	<p>sim não</p>	<p>Tipificação de conteúdo:</p> <p>() inclusão do tipo: criação de espaços públicos de acesso () inclusão do tipo: fomento à criação de uma infraestrutura de TICs domiciliar () inclusão envolvendo trabalhos de “educação digital” (como usar, a importância política do uso) () teor de iniciativa não identificado (não há clareza nas informações ou informações são imprecisas)</p> <p>obs.: marcação múltipla (quando necessário)</p> <p>Visibilidade:</p> <p>() link na página principal (home) do portal(obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>() link em páginas secundárias (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p>	<p>Em caso de resposta positiva</p>

<p>5.6. Existência de informações sobre infraestrutura tecnológica em espaços públicos infraestrutura (rede telemática) categoria A: direcionada para operacionalizar votação (com efeito de tomada de decisão oficial)</p> <p>obs. Buscar na primeira página do site ou na ferramenta de busca link do tipo "inclusão digital".</p> <p>Obs. Considerar "rede integrada" de guichês de serviços públicos diversificada (espalhada geograficamente pelos logradouros) como "terminais/quiosques", desde que a base desta integração seja redes telemáticas de computadores (Internet ou Intranet)</p> <p>Obs. Considerar "telecentros" e "infocentros" espaços criados em comunidades que disponha acesso público à Internet com reocupação de colocar o cidadão excluído em contato com a rede telemática.</p>	<p>sim</p> <p>não</p>	<p>Tipo de conteúdo:</p> <p>() terminas de auto-atendimento (sem funcionário para auxílio) voltado para consulta de informações?</p> <p>() telecentros ou infocentros: terminais de atendimento ou quiosques (com funcionário para auxílio) voltados para dar acesso às TICs, com ênfase no acesso a informações ?</p> <p>() provedor de Internet pública gratuita (quando o governo dispõe estrutura de provedor para dar acesso à Internet ao cidadão com seu microcomputador pessoal)</p> <p>() tipo de estrutura não identificado (não há clareza nas informações ou informações são imprecisas)</p> <p>obs.: marcação múltipla (quando necessário)</p> <p>Visibilidade:</p> <p>() link na página principal (home) do portal(obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p> <p>() link em páginas secundárias (obs. considerar "link" quando há referência nominal direta a este elemento)</p>	<p>Em caso de resposta positiva</p>
<p>6. Observações descritivas (facultativas)</p>			
<p>Referente ao item:</p>	<p>Descrição/texto:</p>		
<p>_____ (item)</p>			

Anexo B – Municípios do Rio Grande do Sul com mais de 100 mil habitantes

Tabela 2.1 - População residente, total, urbana total e urbana na sede municipal, em números absolutos e relativos, com indicação da área total e densidade demográfica, segundo as Unidades da Federação e os municípios – 2010

Município	Total	Urbana	Urbana na sede municipal	Total percentual	Urbana percentual	Urbana na sede municipal percentual	Área total Km ²	Densidade demográfica da unidade territorial Hab/Km ²
Porto Alegre	1.409.351	1.409.351	1.409.351	100,00%	100,00%	100,00%	496,7	2837,52
Caxias do Sul	435.564	419.406	415.436	100,00%	96,00%	95,00%	1644,3	264,89
Pelotas	328.275	306.193	306.193	100,00%	93,00%	93,00%	1610,1	203,89
Canoas	323.827	323.827	323.827	100,00%	100,00%	100,00%	131,1	2470,13
Santa Maria	261.031	248.347	246.465	100,00%	95,00%	94,00%	1788,1	145,98
Gravataí	255.660	243.497	229.301	100,00%	95,00%	89,00%	463,5	551,58
Viamão	239.384	224.943	87.929	100,00%	93,00%	36,00%	1497,0	159,91
Novo Hamburgo	238.940	234.798	234.798	100,00%	98,00%	98,00%	223,8	1067,54
São Leopoldo	214.087	213.238	213.238	100,00%	99,00%	99,00%	102,7	2083,79
Rio Grande	197.228	189.429	178.825	100,00%	96,00%	90,00%	2709,5	72,79
Alvorada	195.673	195.673	175.450	100,00%	100,00%	89,00%	71,3	2743,94
Passo Fundo	184.826	180.120	179.548	100,00%	97,00%	97,00%	783,4	235,92
Sapucaia do Sul	130.957	130.469	130.469	100,00%	99,00%	99,00%	58,3	2245,91
Uruguaiana	125.435	117.415	116.289	100,00%	93,00%	92,00%	5715,8	21,95
Santa Cruz do Sul	118.374	105.190	102.414	100,00%	88,00%	86,00%	733,4	161,40
Cachoeirinha	118.278	118.278	118.278	100,00%	100,00%	100,00%	44,0	2687,04
Bagé	116.794	97.765	97.762	100,00%	83,00%	83,00%	4095,6	28,52
Bento Gonçalves	107.278	99.089	96.591	100,00%	92,00%	90,00%	382,0	280,86