

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO: É POSSÍVEL MAIS DEMOCRACIA POR MEIO DAS REDES SOCIAIS?

Ana Claudia Farranha



A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO: É POSSÍVEL MAIS DEMOCRACIA POR MEIO DAS REDES SOCIAIS?

Ana Claudia Farranha

RESUMO

Esse trabalho tem por objetivo compreender o sentido da participação dos órgãos públicos do Poder Executivo Federal nas redes sociais (Facebook e Twitter). Nesse sentido, a pergunta a ser respondida é: em que medida o uso das redes sociais – *twitter* e *facebook* – proporciona a Administração Pública maior possibilidade de comunicar e democratizar a informação ao cidadão e qual a natureza desta informação? O estudo proporciona uma série de investigações em torno de diferentes temas: governo eletrônico, papel das mídias alternativas, ampliação da democracia e da participação, construção de novos parâmetros decisórios. Para responder essas questões, a abordagem a ser desenvolvida refere-se a compreender que tipo de participação as mensagens e informações postadas pela Administração Pública Federal pode gerar. Questões como: há possibilidade de manifestação dos cidadãos face a essas postagens? Qual a natureza dessa comunicação? São algumas das discussões que o texto quer abordar, tomando como referência um processo de monitoramento face aos twitters e facebook de órgãos selecionados. Procura-se identificar em que medida ferramentas como essas implementam a interação entre cidadãos e o Estado, ampliando a possibilidade de maior participação do cidadão na gestão pública e redesenhando aspectos institucionais desta gestão.



1 INTRODUÇÃO

A Revolução Informacional, nos anos 70, proporcionou a emergência de um novo paradigma acerca da comunicação e de novas formas de interação social (LOJIKINE,1995). Sob essa perspectiva, tem crescido não somente o uso de novas tecnologias, mas, também maneiras de comunicar informação. Nesse contexto, as mídias sociais – Orkut, o Facebook e Twitter têm ampliado esse espaço de interação – seja promovendo a discussão entre grupo de amigos ou construindo um apelo para que pessoas jurídicas divulguem suas ações, produtos e serviços.

Diante dessa observação, chama a atenção o fato de que diferentes organismos governamentais estejam presentes no Facebook e Twitter e, conseqüente, isso leva a uma reflexão: qual o sentido dessa presença? Trata-se de uma nova forma de efetivar o princípio da publicidade, elencado no art. 37, da Constituição Federal? Esse formato de interação com o cidadão garante mais democracia?

Partindo desta questão mais geral, essa pesquisa busca, a partir da seleção de seis Ministérios da estrutura do Poder Executivo¹, analisar a natureza do uso das redes sociais pela Administração Pública Federal (órgãos do Executivo), sendo assim, a questão central deste trabalho é: em que medida o uso das redes sociais – *twitter* e *facebook* – proporcionam a Administração Pública maior possibilidade de comunicar e democratizar a informação ao cidadão e qual a natureza desta informação – ela amplia as possibilidades do controle social, por parte da população, ou ela se constitui em uma visão unilateral (estatal) da informação?

¹ O critério de seleção obedeceu à seguinte lógica: **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)**: considerado centro importante das diretrizes para planejamento e ação da Administração Pública Federal. **Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM)** **Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)**, **Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)**; **Ministério do Meio Ambiente (MMA)**: estruturas mais recentes na Administração Pública Federal e cujo escopo da ação mobiliza e interage com as questões pautadas pelo movimento social, a partir do processo de democratização brasileira e o **Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA)**, que por força do setor agroindustrial tem atuado no sentido de articular diferentes propostas e interesses do setor, o que denota elementos de participação, mas por um outro viés que não o dos movimentos sociais de contestação do final dos anos 70, no Brasil.

Como desdobramentos dessas questões, temos as seguintes indagações:

- Qual o objetivo principal da utilização das redes sociais pela Administração Pública Federal?
- Trata-se da construção de práticas que autorizam a identificar elementos de uma gestão transparente e participativa?
- Nos órgãos estudados, identificam-se aspectos onde prevalecem relações horizontais de rede entre agentes públicos e sociedade? Qual o destino da manifestação dos cidadãos diante da informação divulgada?
- Qual o sentido da publicização da informação tem nesse contexto? Informar, divulgar, ampliar os canais de participação no Estado ou aderir a uma mídia social como forma de marketing político e divulgação das ações do governo?
- Que lições o estudo pode apresentar em relação ao uso das redes sociais pelo Estado e quais elementos da literatura sobre o tema se apresentam, a partir do estudo proposto?

Sendo assim, os objetivos desenvolvidos para a pesquisa são:

2 Objetivos

2.1 Objetivo geral

- Identificar em que medida a informação apresentada pela Administração Pública nas redes sociais – twitter e facebook – proporciona a efetivação do princípio da publicidade (art. 37, caput e parágrafo 1º, ampliando as possibilidades de controle social sobre o Estado e de construção de mecanismos de aprofundamento da democracia.

2.2 Objetivos específicos

- Compreender o percurso feito cada um dos organismos selecionados na inserção na rede (procedimentos formais, alimentação da informação, motivações, expectativas e resultados – se houver);
- Acompanhar, na medida do que for possível, a partir dos mecanismos existentes nas redes mencionadas (facebook e twitter), as manifestações dos cidadãos diante da informação divulgada.
- Identificar se há algum processo de monitoramento da manifestação do cidadão face à informação divulgada;
- Identificar os aspectos advindos desta experiência que auxiliam na efetivação do princípio da publicidade;
- Discutir/analisar a natureza deste processo: ele amplia as possibilidades de controle social ou ela é uma visão unilateral da informação divulgada.

3 MARCO TEÓRICO

3.1 Gestão e informação: da crítica ao modelo burocrático ao estabelecimento da noção de “Estado-rede”

Uma das questões de perplexidade no debate acadêmico dos últimos 20 anos tem sido o apontamento de uma série de questionamentos ao funcionamento da gestão do Estado. Uma crítica ao modelo de gestão fundado na perspectiva burocrática surge no debate acadêmico, no final dos anos 80. Tal movimento se denomina *New Government*². No Brasil, a versão desse movimento chega com a discussão acerca da reforma do Estado. Um aspecto fundamental nesse processo é o Plano Diretor da Reforma do Estado, implementado a partir de 1995 (Bresser Pereira, 2001; Abrúcio, 2001, Paes, 2005). As consequências dessas medidas são a alteração da configuração da gestão do Estado, que deixa de ser um Estado monolítico e essencialmente hierárquico – fundado nos procedimentos formais para constituir-se em uma gestão descentralizada e delegativa de funções. (Matias-Pereira, 2008, p. 20).

² Sobre isso ver OSBORNE, D e GAEBLER, T. (1994).

Nesse contexto que surge *noção de rede* que passa a influenciar na gestão do Estado. Nos anos 90, analisando o crescimento das novas formas de interação social, mediadas pela perspectiva da revolução informacional, Castells (2001, p. 498) assinala que a metáfora da rede insinua uma situação na qual as interconexões se dão em nós através dos vários cabos, os quais se ligam. Nas redes sociais, organizacionais ou interpessoais estabelecem-se canais de relações entre diferentes elementos. Tais redes podem ser definidas, primeiramente, pela natureza de seus elementos (pessoas, organizações, etc.), pela natureza dos canais de conexão; e pela natureza das transações que ocorrem em esses canais.

Em segundo lugar, as redes podem ser caracterizadas pelo seu alcance, complexidade, estabilidade, homogeneidade e flexibilidade. Isso levaria a novas possibilidades de interação entre Estado e sociedade civil, cabendo a esta uma parcela, cada vez maior, de responsabilidade, seja no que se refere à elaboração e concepção das políticas, ou de sua gestão.

Assim, a informação se constitui em um importante instrumento de poder e de operacionalização dos canais desse Estado.

Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que consigam compartilhar os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho). Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio. Redes são instrumentos apropriados para a economia capitalista baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada; para o trabalho, trabalhadores e empresas voltadas para a flexibilidade e adaptabilidade para uma cultura de desconstrução e reconstrução contínua; para uma política destinada ao processamento instantâneo de novos valores humanos públicos; e para uma organização social que vise a suplantação do espaço e invalidação do tempo. (CASTELLS, 1999, vol.1, p. 498).

Observa-se que as redes trazem para a discussão da teoria social um novo formato de relações e interações econômicas, políticas e social, possibilitando maior descentralização, flexibilidade - e quem sabe – democracia. Buscando desnaturalizar o sentido desse conceito e, em alguma perspectiva, divergido de Castells, Acioli (2007) concorda que o sentido de rede envolve dinamicidade e rearranja elementos do tecido social. Destaca, assim, a seguinte perspectiva do conceito:

O termo rede sugere ainda fluxo, movimento, indicando uma aproximação com as mais variadas áreas de conhecimento conforme apontamos inicialmente. Em Ciências Sociais, rede seria o conjunto de relações sociais entre um conjunto de atores e também entre os próprios atores. Designa ainda os movimentos pouco institucionalizados, reunindo indivíduos ou grupos numa associação cujos limites são variáveis e sujeitos a reinterpretações³. (ACIOLI, 2007, p. 2).

Entretanto, ao mesmo tempo em que a literatura aponta nas redes aspectos inovadores e de releitura da sociedade contemporânea, problematiza-se os resultados dessa interação. E, em particular, o Estado – nação, que na sua construção e articulação de poder passa a ser apontado como um caso de contradições resultantes da sociedade em rede. Castells, analisa os aspectos que se referem à crise do Estado-nação e as possibilidades que se colocam para sua ação, num momento em que este parece estar destituído de poder. Sua tese central é a de que, no contexto atual, há

A tentativa do Estado reafirmar seu poder na arena global pelo desenvolvimento de instituições supranacionais acaba comprometendo ainda mais sua soberania. E os esforços do Estado para restaurar sua legitimidade por meio da descentralização do poder administrativo, delegando-o às esferas regionais e locais, estimulam as tendências centrífugas ao trazer os cidadãos para a órbita do governo, aumentando, porém a indiferença em relação ao Estado-Nação (CASTELLS, 1999, vol. 2, p. 287).

Os elementos de que parte Castells estão relacionados com o fato de que o contexto atual é marcado por um processo de globalização, de uma economia que tende a se estruturar a partir de um elevado grau de interdependência, o que lhe confere um caráter de rede. E a questão que nos coloca é: como a possibilidade de funcionamento em rede pode ser verificada no Estado-nação? Seu argumento é que, embora o Estado-nação tenha perdido seu poder no que se refere à regulação econômica, na verdade, ele continua a deter certo poderio no que se refere à regulação das políticas sociais, ao mesmo tempo mostra como as empresas que agem transnacionalmente vão se colocar numa posição de defesa em relação aos benefícios e a legislação social vigente em muitos destes países. (CASTELLS, 1999, vol. 1, p. 296-298)

³ As ideias apresentadas pela autora baseiam-se no argumento de Colonous, 1995.

Ao longo da análise, o autor, identifica um conjunto de ações deste Estado, no sentido de descentralizar o poder e reparti-lo com agências locais e regionais de elaboração de políticas públicas. Entretanto, para Castells esta perspectiva assinala elementos acerca de uma crise de legitimidade deste Estado, que ao mesmo tempo em que delega poderes, não é capaz de se articular a partir desta delegação. Em outras palavras, embora o modelo se volte para aspectos da descentralização, o resultado dele é absolutamente imprevisível, o que leva o autor afirmar que

Para superar tal crise de legitimação, os Estados descentralizam parte de seu poder em favor de instituições políticas locais e regionais. Essa transferência de poder decorre de duas tendências convergentes. De um lado, dada a diferenciação territorial entre as instituições do Estado, as identidades das minorias regionais e nacionais conseguem se manifestar com maior desenvoltura em níveis local e regional. Por outro lado, os governos nacionais tendem a concentrar-se na administração dos desafios impostos pela globalização da riqueza, da comunicação e do poder, permitindo portanto que escalões inferiores do governo assumam a responsabilidade pelas relações com a sociedade tratando das questões do dia-a-dia, com o objetivo de reconstruir sua legitimidade por meio da descentralização do poder. Contudo, uma vez instaurado tal processo de descentralização, os governos locais e regionais podem tomar iniciativas em nome de suas respectivas populações, e até mesmo elaborar estratégias de desenvolvimento distintas do sistema global, o que faz com que concorram diretamente com seus próprios Estados centrais.” (CASTELLS, 1999, vol.1, p. 319)

Acikli chama a atenção para a fragmentação existente em um mundo articulado a partir de redes, e alerta para a necessidade de global e local sejam rearticulados em uma nova produção de sentido. Destaca que

Podemos, portanto pensar que nesse *mundo em redes*, onde há mais quantidade do que qualidade de informação, a possibilidade de fragmentação de saberes e culturas, e, portanto de sujeitos é muito grande. Nesse sentido, o entrelaçamento entre o local e o global torna-se uma reorganização do tempo e do espaço que pode como diria Giddens, dissolver o sujeito num mundo de signos sem centro. Daí a necessidade de pensar o local e o global de modo articulado, com também as várias formas de valorização dos espaços internos – entendidos como os espaços locais. (ACIOLI, 2007, p.10/11).

A perspectiva de que a rede descentraliza e ao mesmo tempo fragmenta, colocando como desafio uma nova articulação do Estado desde a perspectiva global até o nível local, é útil para o trabalho, pois auxilia a pensar qual o sentido da participação dos Ministérios selecionados nas redes sociais. Trata-se de um novo formato de interação com cidadão, proporcionando mais transparência, publicidade e democracia na gestão desse Estado? Sob essa perspectiva outro conceito/categoria de análise que o trabalho se debruça é o de **democracia participativa**.

Antes de desenvolver aspectos mais detidos acerca da noção e sentido de democracia participativa, cabe destacar como as redes sociais, resultados de um processo de melhoramento das ferramentas da internet e de criação da Web 2.0, podem ser interpretada nesse processo.

3.2 A democracia e seu aprofundamento: novas formas de participação do cidadão

Considerando a perspectiva o conceito de *rede* traz, outra categoria importante é a **noção de democracia**. Assim, é preciso resgatar alguns elementos que se relacionam com a questão da tradição política brasileira, para explicar alguns dos desafios da democratização da gestão do Estado. Neste sentido, é importante lembrar as considerações apresentadas por Weffort (1984). O autor traça todo um panorama da tradição política instituída no país, onde o sentido da política é “o resultado de uma história em que a política jamais se tornou, verdadeiramente, democrática” (p.25). Com esta ideia, resgata-se toda uma trajetória marcada pela exclusão, pelo autoritarismo e pela construção de um consenso “pelo alto”.

O trabalho de Weffort demonstra como a lógica da tradição autoritária, avessa à perspectiva de *rede*, impera ao longo do processo político brasileiro e, esta mesma lógica é questionada por uma visão de política, que emerge dos movimentos sociais e que se caracteriza por práticas que se constituem “de baixo para cima”.

Também tratando do tema, Carlos Nelson Coutinho (1991) permite compreender os fatos relativos à transição política brasileira e a partir daí porque a atuação dos movimentos sociais está relacionada com a construção de um sentido de democracia, que se opõe a um modelo caracterizado pelo personalismo das elites e pelo pouco estímulo à participação política, e se empenha em “combater a apatia, reforçando a participação política organizada do conjunto da cidadania.” (p. 101).

As interpretações que destacam a atuação dos movimentos sociais, no sentido de reagir ao consenso “pelo alto”, têm buscado assinalar como esta forma de ação redefiniu o campo da política e buscou conferir-lhe um sentido ampliado. Esse sentido baseia-se no fato de que os movimentos sociais criaram um padrão de mobilização, o qual se delineava para além das instituições políticas formais. Desta forma, o que se reivindicava era a construção de uma democracia participativa, a qual deveria proporcionar um tipo de prática em que a arena pública se abria para a disputa de projetos políticos, evidenciando os antagonismos que permeiam a sociedade brasileira.

Analisando a atuação dos movimentos sociais, dentro desta perspectiva, Götz Ottmann (1995) assinala que

Os movimentos sociais não só foram bem-sucedidos no estabelecimento de estruturas democráticas fundamentais propícias à participação popular, mas também tiveram um impacto substancial sobre as formações normativas do eleitorado, e portanto sobre a arena da política formal. Ao gerarem novos elementos do conhecimento e cultura, contestando permanentemente entidades estabelecidas de uma cultura dominante, os movimentos sociais se engajam ativamente na moldagem da economia política do Brasil. (p. 198).

Percebe-se que um dos traços fundamentais da ação dos movimentos sociais é a ênfase na ampla participação política como forma de questionar os consensos “pelo alto” da tradição brasileira. Como consequência, a política que numa visão da classe dominante é pensada como um espaço restrito passa a ser encarada no seu sentido participativo, requerendo a ação dos sujeitos. Trata-se de buscar a democratização dos mais diversos espaços políticos e sociais: o partido, o sindicato, a sociedade e a própria gestão do Estado. Um exemplo importante que resulta desse processo é a institucionalidade conselhistas, que no Brasil se consolida com o advento da Constituição Federal, e as experiências de orçamento popular que vem sendo objeto de discussão na literatura sobre o tema (Avritzer, 2002; Santos, 2002; Tatagiba, 2002, Dagnino, 2000 & 2002)

Assim, uma a cidadania é interpretada a partir de uma visão em que essa é vista como estratégia. Neste caso,

Afirmar a cidadania como estratégia significa enfatizar seu caráter de construção histórica, definida portanto por interesses concretos e práticas concretas de luta e pela sua contínua transformação. Significa dizer que não há uma essência única imanente ao conceito de cidadania, que o seu conteúdo e seu significado não são universais, não estão definidos e delimitados previamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico. Esse conteúdo e seu significado, portanto, serão sempre definidos pela luta política. (DAGNINO, 1996, p. 107).

Esta noção de cidadania rearranja alguns conteúdos da definição, pois, conforme Dagnino (1996, p.107, 108, 109)

- a) Redefine a ideia de direitos. Neste sentido, o que esta noção traduz é a concepção de um *direito a ter direitos*, buscando criar novos direitos, que expressem o conteúdo das lutas políticas específicas;

- b) Percebe uma estratégia dos não cidadãos, dos excluídos, que traçam uma lógica de ação que a diferencia da classe dominante – a incorporação progressiva destes setores, conforme historicamente se assinala nas sociedades capitalistas. O fundamento desta estratégia é a construção de uma cidadania de “baixo para cima”;
- c) Pensa a cidadania como parte constitutiva de uma nova proposta de sociabilidade, em que se busca a construção de relações sociais mais igualitárias, em todos os níveis, assinalando o exercício da cidadania para além do nível político estritamente;
- d) Reformula a ideia de relação entre indivíduo atomizado e Estado, e enfatiza a relação entre o Estado e interesses coletivos;
- e) Transcende a ideia de “pertencimento” (belonging), para se pautar sobre a perspectiva de participar, efetivamente, das decisões a serem tomadas, não só aquelas que operacionalizam o sistema político (a regra do jogo), mas o próprio conteúdo daquilo que se tem como interesse em disputa, apresentando os elementos constitutivos de uma nova sociedade.

Como decorrência desta redefinição do conceito, surge a noção de **espaço público**, que permite pensar a noção da democracia como uma proposta política atinente às classes populares, abrindo a possibilidade de crítica a visão de mundo dominante. A análise proposta por Nancy Frase (1993) discorre sobre o argumento de Habermas acerca da esfera pública, propondo pensar essa esfera numa perspectiva de multiplicidade, proporcionando uma ampliação da democracia, para além da esfera pública oficial.

Segundo a autora, as múltiplas esferas públicas sempre existiram e, em sociedades altamente estratificadas estas esferas funcionam como o canal de voz daqueles que estão excluídos. Trata-se de “subaltern counterpublics” (contra-públicos subalternos) (p.14), os quais desempenham duas funções nas sociedades estratificadas: “funcionam como espaço que reagrupa atores e lança as bases para que se crie o terreno capaz de absorver uma esfera pública mais extensa.” (p. 15).

Com esse argumento, Fraser destaca em que medida a existência de esferas públicas não oficiais proporcionam uma ampliação da democracia. Para tanto, ela assinala que a multiplicidade de esferas não implica na conseqüente democratização da sociedade. Uma etapa que se faz necessária à ampliação da democracia, é a forma como as demandas tornam-se demandas comuns e se expressam enquanto interesses públicos. Para que isto ocorra, é fundamental que a esfera pública expresse um espaço de respeito às diferenças que recortam o tecido social e de expressão das mesmas, em que cada ator social se reconheça enquanto portador de direitos.

Do ponto de vista da investigação proposta, essa conceituação possibilita identificar nas redes sociais – facebook e twitter – um espaço importante para construção de outras formas de intervenção na gestão do Estado. Entretanto, resta saber se, de fato, esses espaços têm possibilitado a ampliação da democracia e em que medida isso tem acontecido ou quais as formas de interação com o cidadão que acessa essas redes?

Ainda na perspectiva de compreender o papel que o espaço público representa para o aprofundamento da democracia na sociedade brasileira, cabe destacar a visão de Vera da Silva Telles (1994) e de Francisco de Oliveira (1988) sobre o tema. Segundo Telles, a noção de espaço público

[...] redefine por inteiro os termos como a sociedade civil pode ser entendida. Não mais como uma sociedade que se estrutura nas regras que organizam interesses privados, mas uma sociedade na qual as relações sociais sejam mediadas pelo reconhecimento dos direitos e representação de interesses, tornando factível a construção de espaços públicos que confirmem legitimidade aos conflitos e nos quais a medida de igualdade e de justiça passa a ser objeto de debate e de uma permanente e sempre reaberta negociação.

Traçando este mesmo caminho, Oliveira (1988) também apresenta sua concepção acerca da esfera pública, caracterizando-a como a “construção e o reconhecimento da alteridade, do outro, do terreno indevassável de seus direitos, a partir dos quais se estruturam as relações sociais”.

Assim, as perguntas que essa categoria de análise possibilita responder são: em que medida “seguir” um órgão da Administração Pública permite construir esse espaço público, a partir das interações que a internet proporciona? Em que medida a informação divulgada é alvo de acompanhamento, monitoramento e decisão do cidadão? O que se faz com as manifestações dos “seguidores”?

Do ponto de vista dos estudos sobre o papel da internet na construção de experiências de deliberação *on line*,⁴ observa-se um crescimento destes formatos decisoriais, tanto internacionalmente quanto no Brasil. Um dos casos tomados como paradigmáticos deste modelo de interação política, é o projeto DEMOEX – projeto de e-democracy – experiência suíça sobre poder local e participação do cidadão via internet⁵. No Brasil, o destaque para esse modelo tem sido a experiência de orçamento participativo digital em Belo Horizonte.⁶

O objeto desse trabalho não é aprofundar uma análise dos modelos de deliberação *on line*, entretanto esse tema se articula com a da proposta em análise, uma vez que ele recoloca outra categoria de análise, que vem mediando os estudos na Administração Pública no período de reformulação dos instrumentos de gestão do Estado: **o governo eletrônico**, sobre o qual destacaremos elementos de suporte para análise, a seguir.

3.3 Governo eletrônico e seus desdobramentos: uma gestão cyber?

A Reforma do Estado, resultante no Brasil da implementação das ideias contidas no *New Government* inglês, trouxe uma série de novos paradigmas para pensar a gestão do Estado. Dentre as ferramentas importadas e resignificadas na experiência brasileira a ideia de transparência e *accountability* são alguns dos exemplos dessa novidade. A materialização dessas noções resulta em um tipo de interação articulado a partir da internet, em que a informação deve estar disponibilizada em portais governamentais, com objetivo de dar visibilidade às ações governamentais e criando elementos que possibilitem o controle social por parte do cidadão dessas ações (*accountability*). A difusão de portais eletrônicos e formas de interação entre sociedade e Estado, com a mediação da internet tem sido denominado na literatura de **governo eletrônico** (Jóia e Cavalcante Neto, 2004; Chain, 2004; Moraes, 2004; Ruediger, 2002; Prado, 2004).

⁴ Sobre isso vale a pena destacar a GT – Anpocs: “Ciberpolítica, ciberativismo e cibercultura”, coordenados no 35^o Encontro (outubro de 2011) pelos profs. Sérgio Soares Braga (UFPR) Sergio Amadeu da Silveira (UFABC).

⁵ Sobre isso <http://en.wikipedia.org/wiki/Demoex> e ver também <https://repositorio.iscte.pt/handle/10071/1888>.

⁶ Sobre isso ver Sampaio, 2008.

Pinho (2008), destacando as dimensões dessas esferas aponta que trata-se diferentes formas pelas quais o governo se dirige aos diferentes atores: *business-to-government; government-to-business; citizen-to-government; government-to-citizen; government-to-investor; investor-to-government; government-to-government*. Sendo assim, escolhe compreender aspectos dessas relações a partir da modalidade *government-to-citizen*, destacando a sua dimensão ampliada. Caracteriza esse aspecto da análise denotando os seguintes elementos

A ampliação da visão de governo restrito tem o sentido de contemplar não apenas o que o governo disponibiliza aos cidadãos em termos de produtos ou serviços, mas também de ideias, posicionamentos e posturas ideológicas. Ainda que a disponibilização de produtos e serviços já expresse um posicionamento ideológico, ele pode estar mais pronunciado quando se amplia no sentido da manifestação de maior transparência, o que significa informações de mais qualidade e conteúdo, referentes a processos políticos. Do mesmo modo, a adoção de mecanismos de participação digital implica um governo baseado em maior interação com a sociedade, onde esta compartilha com o governo tarefas até então específicas deste. Com a consideração da visão ampliada do governo eletrônico não está se negando os desdobramentos positivos que a assim chamada visão restrita (disponibilização de serviços e informações aos cidadãos) representa em termos de um melhor desempenho governamental, com repercussões positivas para a população. (PINHO, 2008, p. 474)

Para esse trabalho, busca-se transpor a perspectiva informacional, que comunica o fato ao cidadão para compreender as possibilidades de interação com esse cidadão, por isso, a noção de **governo eletrônico** que se toma como referência, nesse trabalho, relaciona-se mais com a perspectiva da democracia participativa do que efetivamente com o princípio que trata a ação do Estado como um serviço a ser oferecido a esse cidadão. Novamente, as considerações de Pinho, auxiliam o desenho do referencial teórico desta pesquisa, pois segundo esse autor

Por outro lado, dado o avanço da tecnologia, entendemos que o governo eletrônico não deve ser visto apenas por meio da disponibilização de serviços online mas, também, pela vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte dos governos. Em outras palavras, as TICs contêm um enorme potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois o governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder. (PINHO, 2008, p. 475)

Buscar a natureza da informação divulgada no Twitter e Facebook, pelos órgãos da Administração Pública Federal selecionados para essa pesquisa, é compreender qual a estratégia dessa ação: ampliar as formas de interação entre Estado e sociedade ou apenas comunicar essa informação, reproduzindo o clássico modelo da comunicação bidirecional: emissor-receptor (Garcia, 2009).

Outros trabalhos (Terraforum, 2009; Rocha, 2009; Rocha & Pereira, 2010) vêm sendo desenvolvidos no sentido de mostrar as potencialidades desta ferramenta como espaço da interação entre governos e sociedade. Em Terraforum (2009), encontram-se descritas algumas experiências governamentais internacionais e nacionais de uso das ferramentas Web 2.0⁷ para comunicação com o cidadão. Esse trabalho auxilia conhecer mais aprofundadamente os modelos analíticos que podem servir de parâmetro para resposta a questão levantada, como também auxiliam a propor medidas de monitoramento para o acompanhamento da informação postada, com a possibilidade de criação de formas mais interativas e democráticas de participação.

No trabalho de Rocha (2009) e Rocha e Pereira (2010), encontramos aspectos que descrevem o percurso de pesquisa desenvolvido pelo projeto “O projeto de pesquisa 2i2p – Internet e Interatividade para a Participação Pública”, conduzido em 2009-2010 pela PRODEB – Cia de Processamento de Dados do Estado da Bahia em parceria com a Faculdade de Arquitetura da UFBA, com apoio da FAPESB e do CNPq, cujos resultados “propõe[m] princípios e estabelece recomendações para a elaboração de projetos de sítios Web que estimulem a participação pública através da ampliação do diálogo entre Administração Pública e cidadãos acerca de ações sobre o território” (ROCHA & PEREIRA, 2010, p. 73).

A partir dessas categorias, ressalta-se o caráter de inovação da discussão proposta, tendo em vista a atualidade do tema e a forma como ele parte de um conjunto de problematizações identificadas na literatura. Ao mesmo tempo aponta a necessidade de compreensão e de construção de mecanismos que tornem o Estado mais democrático, a partir do uso de ferramentas identificadas na internet, a saber: redes sociais, fóruns, web 2.0, wikis e os mecanismos que têm aberto novas e diferentes possibilidades de comunicação, interação, publicidade, transparência e democracia.

⁷ O termo Web 2.0, “designa uma segunda geração de comunidades e serviços baseados na plataforma Web, como *wikis* e aplicações baseadas em redes sociais. Embora o termo tenha uma conotação de uma nova versão para a Web, ele não se refere à atualização nas suas especificações técnicas, mas a uma mudança na forma como ela é encarada por usuários e desenvolvedores.” (TerraForum Consultores, 2009, p.43).

4 METODOLOGIA

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa vem trabalhando com a técnica de estudos de caso. O estudo de caso é uma das muitas maneiras de fazer pesquisa em ciências sociais e segundo Yin (2005) é uma investigação empírica que examina um fenômeno contemporâneo dentro do contexto da vida real, especialmente quando os limites entre este fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Para essa pesquisa escolheu-se trabalhar com ministérios selecionados e ao mesmo tempo comparar a informação obtida.

Como instrumento de coleta elaborou-se um formulário de monitoramento, o qual está expresso na tabela 1. O objetivo desse instrumento é mapear como a informação aparece na rede social e a partir daí elaborar algumas inferências descritas no item 5 desse trabalho.

E, para complementar o trabalho de pesquisa busca-se trabalhar com entrevistas semiestruturadas com gestores responsáveis por essa atividade nos ministérios, buscando entender como a questão da democracia se coloca nesse universo.

5 PRIMEIROS RESULTADOS – IMPRESSÕES PRELIMINARES

No dia 17/07, a pesquisadora Ana Claudia Farranha registrou-se no twitter e passou a seguir os seguintes Ministérios selecionados para pesquisa (MPOG, MDA, MAPA, MMA, SEPPIR, SPM). Nos meses de outubro e novembro os pesquisadores ligados ao grupo Observatório de Políticas Públicas acompanharam as postagens nos perfis dos Ministérios selecionados. Esses procedimentos resultaram nas observações descritas abaixo e na tabela que sistematiza a informação coletada nesse período.

5.1 Observações iniciais

- A informação postada refere-se às ações dos Ministérios, uma espécie de *o governo em ação* ou informações úteis ao usuário do serviço. Por exemplo, no twitter do MDA identificou-se publicações sobre as ações do Garantia Safra na Bahia, ações do Programa Brasil sem Miséria, e Plano de Cidadania para Xingu. As postagens do MPOG são menos frequente, mas tem um caráter muito assemelhado. No MMA foram identificadas algumas informações sobre políticas de resíduo e outros temas da política do ministério. Na SEPPIR foram identificadas várias ações do governo e no dia 03/08 foi identificado o seguinte ato oficial – ***Seppir seleciona projetos de mapeamento de clubes sociais negros do Brasil.*** Além destas informações a SEPPIR realizou uma vídeo conferencia com a participação dos Estados, no dia 29/07 – disponível em <<http://www.youtube.com/seppirpr>>.
- Um problema notado com o monitoramento do Ministério do Meio Ambiente é que a comunicação entre a população e poder público é inexistente. Ao se acessar o endereço observa-se que as pessoas que seguem o MMA no *twitter* e no *facebook* comentam algumas mensagens postadas pelo ministério buscando uma resposta do órgão sobre os fatos que estão acontecendo, sobre o conteúdo divulgado, mas ninguém do órgão se manifesta demonstrando a falta de dialogo entre o ministério e os seus seguidores. Dentre os conteúdos publicados nessas redes sociais encontra-se informação acerca de programas e políticas publicas do ministério em questão, no caso o MMA, noticia sobre atuação do ministério, informação de utilidade pública – concursos, palestras, congressos, conferências, campanhas, ato oficial, informação de agenda/evento da ministra e da presidente Dilma relacionadas à questão ambiental, datas comemorativas como dia da água, dia do meio ambiente.

- No facebook do MMA só houve quatro publicações em todo o ano de 2011 duas no dia 4 de julho, uma em 16 de agosto sobre a campanha “Saco é um saco” e outra em 26 de outubro acerca da Rio+20, todas em 2011. Desde então não houve nenhuma postagem. No twitter a situação é outra, no máximo são cinco dias sem postagens sendo que na maioria dos dias ocorre mais de uma postagem demonstrando que o ministério é mais atuante no twitter, se comparada à atuação do ministério nas duas redes sociais se conclui que 90% de todo o conteúdo que eles poderiam divulgar em ambas as redes somente é divulgado no twitter talvez isso se deva a maior repercussão que o microblog tem tido no Brasil em relação ao facebook e, o fato de ser mais eficaz na comunicação rápida e disseminada, conforme estudos da literatura vêm apontando (Sala & Jones, 2012). A tabela 1 demonstra mais aspectos acerca dessa informação.

Tabela 1: Instrumento de monitoramento e informação de Ministérios selecionados (outubro/2011)

Ministério	Informação	Data de divulgação	Mídia	Natureza	Há manifestação da informação divulgada	De que tipo	Comentários
MDA	Oficina Territorial debate Plano Brasil Sem Miséria	07/10/2011	Twitter	Divulgação de programa e/ou política	Não	Não há manifestação	A reportagem conta sobre as Oficinas de Alinhamento das Políticas Públicas para o Meio Rural que têm sido realizadas na Bahia para planejamento de estratégias relativos à atuação do plano Brasil Sem Miséria na região.
MDA	Conferência Mundial quer declarar 2014 o Ano da Agricultura Familiar	08/10/2011	Twitter	Outra	Não	Não há manifestação da informação divulgada.	A manchete traz informações sobre a IV Conferência Mundial de Agricultura família que terminou nesta sexta-feira (07), em Bilbao, na Espanha e reuniu 42 países dos cinco continentes em torno do tema "Alimentar o Mundo, Cuidar do Planeta"

MDA	Mais Alimentos chega a Santa Rosa (RS)	07/10/2011	Twitter	Programas e/ou políticas	Não	Não há manifestação da informação divulgada.	A manchete fala sobre o plano Brasil Mais Alimentos que agora chega ao Rio Grande do Sul. Mostra como os investimentos têm servido para aumentar a produtividade e para a modernização da agricultura. Há também informações sobre como ter acesso ao plano.
MDA	Território Quilombola de Agreste é reconhecido pelo Incra	07/11/2012	Twitter	Outra	Não	Não há manifestação	A manchete conta sobre o reconhecimento da terra onde vivem 67 famílias, no município de Seabra (BA), na Chapada Diamantina, como território quilombola.
MDA	GO: Seminário debate desafios da comercialização agrícola em redes	07/11/2012	Twitter	Informação/agenda evento	Não	Não há manifestação	A manchete anuncia o Seminário de Comercialização, organizado pelo Centro de Desenvolvimento Agroecológico do Cerrado (CEDAC) e realizado pela Agência de Cooperação HEKS, da Suíça, com o objetivo de debater os desafios da comercialização agrícola em redes.

MDA	Incra abre consulta pública sobre critérios de seleção de beneficiários da reforma agrária	07/11/2012	Twitter	Informação de utilidade pública	Não	Não há manifestação	A reportagem divulga quais são os critérios para as famílias concorrerem à seleção para se beneficiar do plano de Reforma Agrária.
MDA	Quilombolas de Morro Alto desocupam Incra/RS	08/11/2011	Twitter	Outra	Não	Não há manifestação	A manchete conta da invasão de manifestantes de uma comunidade quilombola à superintendência do Incra no Rio Grande do Sul e sua desocupação e em como o Incra está trabalhando para
MDA	CE: MDA lança Plano Safra da Agricultura Familiar 2011/2012	08/11/2011	Twitter	Divulgação de programas/políticas	Não		A manchete mostra informações acerca do lançamento do novo plano do Ministério de Desenvolvimento Agrário chamado Plano Safra da Agricultura Familiar e relata inúmeras medidas, formas de funcionamento e perspectivas acerca deste.

Fonte: Twitter (Perfis MDA/MPOG e MAPA)

6 À GUIA DE CONCLUSÃO: QUAIS AS INFERÊNCIAS ESSAS OBSERVAÇÕES LEVANTAM?

- Há muita informação, mais voltada para divulgar as ações e atividades governamentais (como um painel midiático) do que efetivamente publicidade de atos oficiais (os que são publicados no Diário Oficial). Não foi possível diagnosticar como o cidadão que segue os órgãos mencionados interage com ela.
- A sensação que se tem é que é um grande mural que o cidadão pode saber em tempo real tudo que se passa no âmbito da administração pública;
- A divulgação da informação se assemelha muito as agências de notícias que comunicam ao cidadão o que está sendo feito.
- Não foi possível identificar se essa informação está no órgão oficial de comunicação, mas a imprensa o é que são mais “notícias”/ comunicação do que publicidade de atos administrativos.
- Das ações/notícias identificadas no período, chama muito atenção as informações vindas da SEPPIR, pois além da videoconferência que contou com a participação dos Estados e proporcionou que o internauta postasse mensagens *on line*, divulgou nesse período ato publicado no Diário Oficial (Chamada Pública nº 01/2011).

6.1 Desafios para o aprofundamento da pesquisa

- É necessário compreender a natureza da informação e investigar o nexos com a gestão pública e com o acompanhamento das políticas/programas e ações divulgadas. Assim, trazer para o trabalho a perspectiva qualitativa é fundamental. É importante ouvir os gestores que estão responsáveis por isso. Entender do ponto de vista estratégico, como essa ação se coloca no plano dos ministérios analisados e quais resultados essa atuação tem colhido do ponto de vista da democratização da informação.

- O tema da democracia parece pairar sobre essa massa de twitters enviados. Os envolvidos na pesquisa têm enviado manifestação acerca das informações postada, os quais não foram respondidos. Assim, é preciso identificar qual o destino da manifestação dos seguidores. O que é feito com isso? Aqui, a tese da ação x espetacularização da política (Janine, 2000) parece tomar corpo. Trata-se de uma discussão que aponta o lugar da política na sociedade contemporânea, cuja pergunta central é: o homem da ação teria sido substituído pelo homem da contemplação? Para o tema em questão trata-se de identificar se a estratégia de divulgação da notícia leva a algum resultado concreto na mudança/ transformação dessa política ou se o “seguidor” apenas detém a informação reproduzindo os parâmetros tradicionais da comunicação: emissor – receptor. Recoloca-se, assim, o tema da democracia e o que a Administração Pública tem feito em relação a ela considerando as dimensões de transparência e *accountability*.
- Outra conclusão que se pode chegar é que o governo ainda precisa investir na melhora da comunicação, interatividade com a população nas redes sociais, por exemplo, designar uma pessoa para interagir com seus seguidores ou responder as postagens. Entretanto, a iniciativa de criar um perfil é válida, pois mostra que a Administração está se dedicando na tarefa de melhorar a prestação de serviços, promover a transparência, promover a democracia e estimular a participação popular nas ações promovidas pelos seus órgãos. Vale ressaltar também a importância da internet que pode ser utilizada pelos seus usuários para incrementar as discussões na esfera pública, podendo, em determinadas situações, desencadear ações sobre o sistema político, como os vistos com a aprovação no Congresso Nacional Brasileiro do Projeto de Lei Ficha Limpa e os protestos no mundo árabe – Primavera Árabe.

7 REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 173-200.

ACIOLI, S. Redes sociais e teoria social: revendo os fundamentos do conceito. **Informação e Informação**. Londrina, v. 12, n. esp., 2007. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/1784/1520>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

BAIERLE, S. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. DAGNINO, E. *et all* (orgs). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 237-270.

CASTELLS, Manuel. **Um Estado destituído de poder?** O Poder da Identidade. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p.319.

CHAHIN, Ali et al. E-gov.br – a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia, o governo eletrônico no Brasil e no mundo. **Governo eletrônico no mundo**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

COUTINHO, C. N. Democracia e Socialismo no Brasil de Hoje. **A Democracia como proposta**, IBASE: Rio de Janeiro, 1991.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. DAGNINO (org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1996.

_____. Cultura, cidadania e democracia. DAGNINO *et all* (org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

FRASER, N. Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. BRUCE, R (Org). **The Phantom Public Sphere**, Univ. of Minnesota Pres, 1993.

GARCIA, I. D. **Nuevos espacios de análisis para la percepción pública de la ciencia y la tecnología: los espacios virtuales.** Unidad de Investigación en Cultura Científica (ICC), Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), Madrid, 2009. Disponível em: <<http://congreso.ricyt.org/files/Ind%20percepcion%20publica/Nuevos%20espacios%20analisis%20para%20percep%20publica%20de%20la%20ciencia%20y%20la%20tecnologia.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2011.

GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas.** São Paulo, v. 35, n.4, p. 20-29, mai-jun., 1995.

JOIA, Luiz Antonio; CAVALCANTE NETO, Aristides Andrade. Fatores críticos de sucesso na construção de processos government-to-government. Salvador. **Organizações & Sociedade**, v. 11, n. 29, jan./abr. 2004.

MATHIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública.** São Paulo: Atlas, 2008.

MORAES, P. B. **Cidade, comunicação e tecnologia da informação: uma análise de portais governamentais brasileiros.** 2004. Dissertação (Mestrado) – Facom/UFBA, Salvador.

OLIVEIRA, F. O Surgimento do Anti-Valor. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 22, outubro, 1988.

OTTMANN, G. Movimentos Sociais Urbanos e Democracia no Brasil: Uma Abordagem Cognitiva. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 41, março, 1995.

PAULA, A. P. P de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro 42(3): 471-93, maio/jun. 2008, p.471-493. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a03v42n3.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2011.

PRADO, O. **Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras.** 2004. Dissertação (Mestrado) – Eaesp/FGV, São Paulo.

RIBEIRO, R. J. **A sociedade contra o social: o alto custo da vida pública.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ROCHA, M. C. F; PEREIRA, G. C. De consumidor a produtor da informação: Participação pública no contexto da nova cultura tecnológica. **Cadernos PPG-AU/UFBA**, Vol. 9, edição especial (2010) – Democracia e Interfaces Digitais para a Participação Pública. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/ppgau/article/viewFile/51113/3702>>. Acesso em: 1º ago. 2011.

ROCHA, M. C. F. Arquitetura da Informação para o Diálogo Governo-Cidadão através da Rede. Paper apresentado ao **3º EBAI – Encontro Brasileiro de Arquitetura de Informação**, 2009. Disponível em: <<http://www.2i2p.ba.gov.br/wp-content/uploads/2009/09/Arquitetura-da-Inforna%C3%A7%C3%A3o-para-a-Participa%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-EBAI-2009.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2011.

RUEDIGER, M. A. Governo eletrônico e democracia — uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 25, set./dez. 2002.

SALA, J. F. A; JONES, M. P. **The Use of Electronic Technology and Legislative representation in the Mexican and U.S. States: Nuevo León and Texas.**

Disponível em:

<http://www.puentesconsortium.org/system/files/Electronic_Technology_and_Legislative_Representation_in_Nuevo_Leon_and_Texas-Jorge_Aguirre_and_Mark_Jones_2.pdf>.

SAMPAIO, R.C. Diferentes tipos de participação: alguns impactos da introdução da internet no Orçamento Participativo de Belo Horizonte. **I Encontro dos Programas de Pós-graduação em Comunicação de Minas Gerais (ECOMIG)**. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/ecomig/wp-content/uploads/2009/08/SAMPAIO_Rafael_Texto.pdf>. Acessado em 06/08/2011>.

SANTOS, B. S. (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

TELLES, V.S. Sociedade Civil, Direitos e Espaço Público. **Pólis**, n. 4, 1994.

TERRAFORUM CONSULTORES. **Governo 2.0: Inclusão, participação e inovação como estratégia**. Disponível em: <www.terraforum.com.br/governo>. São Paulo: 2009. Acesso em: 4 ago. 2011.

WEFFORT, Francisco. **Por que Democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 28.

AUTORIA

Ana Claudia Farranha – Universidade de Brasília (UnB/Planaltina). Doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP e pesquisadora do Centro de Estudos Interdisciplinares de Transporte (CFTRU/UnB).
Endereço eletrônico: anclaud@uol.com.br / farranha@unb.br