



Vinicius Gomes Wu

A comunicação em experiências de e-participação:

os casos da Plataforma Dialoga Brasil e do OP Digital de Belo Horizonte.

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da PUC-Rio como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Comunicação Social

Orientador: Prof. Arthur Ituassu

Rio de Janeiro
Abril de 2018



Vinicius Wu

A comunicação em experiências de e-participação:

os casos da Plataforma Dialoga Brasil e do OP Digital de Belo Horizonte.

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Comunicação Social do Departamento de Comunicação Social da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Arthur Ituassu

Orientador

Departamento de Comunicação Social – PUC-Rio

Prof. Rafael Sampaio

Departamento de Ciências Políticas – UFPR

Tatiana Siciliano

Departamento de Comunicação Social – PUC-Rio

Prof. Augusto César Pinheiro da Silva

Vice-Decano Setorial de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais - PUC-Rio

Rio de Janeiro, 16 de abril de 2018.

Ficha Catalográfica

Agradecimentos

Ao meu orientador, Prof. Arthur Ituassu, e todos/as colegas do COMP, a quem agradeço pelas inúmeras contribuições feitas à pesquisa. Aos meus pais, minhas irmãs, e ao amigo Tarso Genro, que me permitiu coordenar uma das mais importantes experiências de Democracia Digital já desenvolvidas no país. A todos e todas professoras com quem tive o prazer de estudar ao longo da vida. Aos amigos Ricardo Poppi, Rafael Cardoso Sampaio e Erika Almeida pelas diferentes contribuições que deram a este trabalho.

À PUC-Rio e todos/as professores/as e funcionários/as do Departamento de Comunicação Social desta instituição.

Resumo

Wu, Vinícius; Ituassu, Arthur. **A comunicação em experiências de e-participação:** os casos da Plataforma Dialoga Brasil e do OP Digital de Belo Horizonte. Rio de Janeiro, 2018. 121p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação de mestrado consiste em uma pesquisa qualitativa e interpretativa no campo de internet e política, subcampo democracia digital, e concentra-se na análise da comunicação pública praticada em duas experiências de democracia digital: o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte e o Dialoga Brasil, do Governo Federal. Para proceder a investigação foram mobilizadas a Análise de Discurso Crítica (ADC), a Teoria Semiótica Social da Multimodalidade (TSSM) e a Linguística Sistêmico-Funcional (LSF). Para tanto, foram analisados *frames* (quadros) de comerciais institucionais veiculados na TV e na internet. Os resultados obtidos pela pesquisa e a interpretação deles decorrente sugerem que, em especial, nas peças publicitárias mobilizadas pelo portal Dialoga Brasil há um esforço deliberado de fortalecimento da marca governamental (*brand*) em detrimento de uma comunicação pública – referenciada na função constitucional da publicidade institucional – capaz de informar e oferecer argumentos para o debate público sobre questões de interesse geral. Neste sentido, a experiência da capital mineira apresenta melhores resultados em termos de oferta de informações a respeito das possibilidades de inserção da cidadania nos processos decisórios. A presente investigação no campo de internet e política se justifica face à percepção corrente, no seio da literatura que trata da avaliação de experiências de e-participação, de que a comunicação pública representa um aspecto central em iniciativas dessa natureza.

Palavras-chave

e-participação; democracia digital; Dialoga Brasil; OP Digital Belo Horizonte; semiótica social; multimodalidade.

Abstract

Wu, Vinícius; Ituassu, Arthur (Advisor). **Communication in e-participation experiences: the Plataforma Dialoga Brasil and Belo Horizonte OP Digital cases.** Rio de Janeiro, 2018. 121p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This dissertation consists of a qualitative and interpretative researches in the field of Internet and politics, subfield digital democracy, and focuses on the analysis of public communication practiced in two digital democracy experiences: the Digital Participatory Budget of Belo Horizonte and the Federal Government's Dialoga Brasil. In order to carry out the investigation, the Critical Discourse Analysis (ADC), the Social Semiotic Theory of Multimodality (TSSM) and the Systemic-Functional Linguistics (LSF) were mobilized. For that, frames of institutional commercials broadcasted on TV and on the internet were analyzed. The results obtained by the research and the consequential interpretation suggest that, particularly, in the publicity pieces mobilized by the Dialoga Brasil portal, there is a deliberate effort to strengthen the government's brand in detriment of public communication - referenced in the constitutional function of institutional advertising - able to inform and provide arguments for public debate about issues of general interest. In this sense, Minas Gerais' experience presents better results in terms of the availability of information regarding the possibilities of insertion of citizenship in the decision-making processes. The present research in the field of internet and politics is justified by the current perception, within the literature that deals with the evaluation of e-participation experiences, that public communication represents a central aspect in initiatives of this nature.

Keywords

e-participation; digital democracy; public communication, Dialoga Brasil; OP Digital Belo Horizonte, social semiotic, multimodality.

Lista de abreviaturas e siglas

ADC	-	Análise de Discurso Crítica
LSF	-	Linguística Sistêmico Funcional
OP	-	Orçamento Participativo
TSSM	-	Teoria Semiótica Social da Multimodalidade
SECOM	-	Secretaria de Comunicação da Presidência da Republica
ONU	-	Organização das Nações Unidas

Sumário

1	Introdução	10
2	Participação e e-participação	14
2.1	A participação e as principais vertentes da teoria democrática contemporânea	14
2.2	Participação online e soberania popular	20
2.3	Das diferentes formas de participação online e sua profundidade e extensão	24
2.4	Das advertências a respeito dos limites da participação digital	31
2.5	Avaliação de iniciativas de e-participação	36
2.6	Avaliação de iniciativas de e-participação no Brasil	40
3	Comunicação, democracia e publicidade governamental	45
3.1	Comunicação e democracia	46
3.2	O papel da comunicação pública na realização do ideal democrático	48
3.3	Comunicação em rede, participação e esfera pública	54
3.4	A análise da comunicação pública na mídia de massa	58
3.4.1	A Análise de Discurso Crítica	59
3.4.2	A Teoria Semiótico-Social da Multimodalidade	63
3.4.3	Abordagem multimodal, Linguística Sistêmico-Funcional e linguagem videográfica	68
4	Metodologia, análise e resultados	71
4.1	Objeto de análise	72
4.2	As categorias de análise	74
4.3	O problema em questão	79
4.3.1	Roteiro das questões analisadas	80
4.4	Análise de resultados	81
4.4.1	Contexto de cultura e situação I	81
4.4.2	Análise com base na transcrição multimodal I	94
4.4.3	Contexto de cultura e situação II	98
4.4.4	Análise com base na transcrição multimodal II	105
5	Considerações finais	109
6	Referências bibliográficas	113

Lista de Figuras

Figura 1: Centro e periferia do acesso tecnológico segundo Wilhem (2000).	32
Figura 2: Modelo analítico para a ADC	62
Figura 3: Renato Janine Ribeiro em bate-papo no Dialoga Brasil	83
Figura 4 : Site Dialoga Brasil/Sobre	88
Figura 5: Postagem Facebook Dialoga Brasil	89
Figura 6 : Logotipo do Dialoga Brasil e da campanha Dilma em 2014	91
Figura 7 : Apoiadores de Dilma (campanha eleitoral 2014)	91
Figura 8 : Banner Dialoga Brasil 1	92
Figura 9 : OP Digital BH	99
Figura 10: OP Digital BH	100
Figura 11 :Portal do OP Digital BH	101
Figura 12 :Portal d o OP Digital BH/como votar pela internet	102
Figura 13 :OP DIGITAL BH	102

Lista de Quadros

Quadro 1: Graus de democracia digital	28
Quadro 2 Níveis de participação segundo a ONU	29
Quadro 3 :Contexto de situação (Campo, relações e modo nas propagandas de governo)	92
Quadro 4 :Contexto de situação (Campo, relações e modo nas propagandas de governo)	103

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Evolução do número de acessos à página (28.07 a 13.09)	84
---	----

Lista de Tabelas

Tabela 1: índice de participação eletrônica	30
Tabela 2: Sumário das características avaliadas referentes à e-participação	39
Tabela 3: Categorias de análise e indicadores na avaliação de iniciativas de e-participação	40
Tabela 4 :categorias linguísticas, semióticas e semiótico-sociais	75
Tabela 5: categorias da Linguísticas Sistemico-Funcionais (LSF)	76
Tabela 6: Categorias da Análise de Discurso Crítica (ADC)	77
Tabela 7 :Legenda da transcrição	78
Tabela 8: Tipos de encaminhadores do site	85
Tabela 9: Principais Links encaminhadores ao site.	85
Tabela 10: Principais influenciadores de repercussão no Twitter	86
Tabela 11: Dez notícias mais repercutidas sobre o Dialoga Brasil na internet no ano de 2015.	87
Tabela 12: Dados do Orçamento Participativo x Orçamento Participativo Digital	103

1 Introdução

Esta dissertação tem por objetivo refletir a respeito do tipo de comunicação pública praticado por iniciativas de e-participação desenvolvidas no Brasil dos últimos anos. A pesquisa, situada no campo internet e política, subcampo democracia digital, pretende verificar se – e como – os recursos de comunicação mobilizados nestes projetos serviram ao propósito de dotar os cidadãos de níveis de informações necessários à uma presença efetiva nos processos decisórios. Da mesma forma, a análise crítica do conteúdo veiculado servirá para aferir se, pelo contrário, a comunicação praticada tem menos a ver com a formação de um estoque de informações relevantes para o público envolvido em processos de e-participação e mais com a publicidade governamental propriamente dita, interessada em fortalecer a marca institucional dos governos, mobilizando, inclusive, códigos e linguagens muito próximas às da propaganda político-partidária. Para tanto são analisados *frames* (quadros) de comerciais institucionais, veiculados na TV e na internet, utilizados para promover duas iniciativas de e-participação desenvolvidas entre 2008 e 2016: o orçamento participativo digital da Prefeitura de Belo Horizonte e o Dialoga Brasil conduzido pelo Governo Federal. As duas experiências de e-participação foram selecionadas não apenas por apresentarem uma expressiva documentação audiovisual em meio digital, mas também por serem duas das mais importantes iniciativas de e-participação que se tem registro no país até então.

O orçamento participativo digital de Belo Horizonte já foi visitado por diferentes estudos (NABUCO, A. L.; MACEDO, A.L.; FERREIRA, R. N., 2009; SAMPAIO 2010; SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010). A versão digital do orçamento participativo local começa já em 2006, quando a administração municipal resolve destacar um volume de recursos específico para a realização da versão digital do OP. Qualquer cidadão que possuíse título de eleitor na capital mineira pode participar do processo desde então. Já no primeiro ano da experiência, mais de 172 mil cidadãos participaram da edição online do OP, um número cinco vezes maior do que o de participantes da versão off-line da consulta ao orçamento municipal e que representava em torno de 10% do eleitorado local. O orçamento participativo digital de Belo Horizonte aparece na literatura como um dos

experimentos de democracia digital de maior densidade no âmbito dos governos municipais (SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010).

Já a plataforma Dialoga Brasil, lançada no dia 28 de julho de 2015, no segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff, e em meio a uma profunda crise política, foi apresentada como um espaço de e-participação no qual os cidadãos poderiam propor melhorias a programas já existentes e sugerir a criação de novos projetos governamentais¹. A plataforma permitia aos participantes propor ou votar em propostas já existentes e somente as mais votadas eram respondidas oficialmente pelo governo, segundo as regras estabelecidas pelo portal. A experiência não chegou a completar um ano de atividade efetiva, sendo descontinuada com o impedimento da Presidente Dilma² ainda no primeiro semestre de 2016. Em que pese a brevidade da iniciativa, esta pesquisa considera que a mesma ocupe lugar destacado na história das experiências de Democracia Digital no país em virtude de ter sido o primeiro projeto de e-participação diretamente vinculado à Presidência da República.

A metodologia de análise apoia-se na Análise de Discurso Crítica (ADC), em especial, aquela ancorada nos termos propostos por Fairclough (2003), na Teoria Semiótica Social da Multimodalidade (TSSM) e na Linguística Sistêmico-Funcional e incorpora o conceito semiótico de linguagem, de onde se conclui que a linguagem pode ser definida como qualquer forma de produção de significados realizada através de diferentes sistemas de significação (semioses), assumindo formas verbais e não-verbais (FAIRCLOUGH, 2001; KRESS, 2010; KRESS e VAN LEEUWEN, 1996; 2001; NORRIS, 2002). Nessa perspectiva, a língua é vista como um sistema semiótico que interage com outros sistemas no percurso de formação do significado e possui igual relevância no processo comunicacional. Portanto, o texto aqui não é visto enquanto um mero conjunto de palavras reunidas. O que se entende por *texto* nesta pesquisa é todo e qualquer ato comunicativo, podendo ser imagético, sonoro, performático etc. não estando restrito àquele relacionado com a linguagem verbal. Estamos falando, assim, de uma unidade comunicacional, capaz de construir seus significados através de múltiplos modos

¹ Disponível em: www.dialogabrasil.gov.br. Acesso em: 02 jan. 2018.

² Dilma Rousseff, eleita em 2010 e reeleita em 2014, teve o mandato cassado pelo Congresso Nacional no dia 31 de agosto de 2016 em meio a um conturbado processo, iniciado em dezembro de 201, com a aceitação do pedido de impeachment pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha.

de linguagem, em interação permanente com seus leitores (BALDRY; THIBAUT, 2006; LIMA-LOPES, 2012).

Nesta pesquisa são analisados quatro vídeos institucionais – dois para cada um dos projetos – produzidos com a intenção de promover as iniciativas de e-participação em análise. A prioridade a este objeto se deve ao aumento da relevância do vídeo no ambiente digital, intensificado, em especial, nas últimas décadas em função da popularização dos smartphones e da banda larga. Levantamentos recentes indicam que o consumo de vídeos online cresce 25% a cada ano. Apenas no YouTube são consumidas 1 bilhão de horas de vídeos diariamente e estima-se que, até 2020, 82% de todo tráfego na internet será gerado por conteúdo audiovisual. Atualmente, 86% dos usuários de internet brasileiros já consomem vídeos online³. Portanto, falar em publicidade na internet significa, cada vez mais, falar na circulação de vídeos na internet e isso foi levado em consideração por esta pesquisa.

O vídeo já havia se constituído como uma das mídias mais importantes do planeta desde a popularização da TV, das câmeras de gravação, do videocassete etc (ELWES, 2005). O advento do formato VHS e tecnologias de gravação posteriores contribuiu para a massificação e incorporação vídeo ao cotidiano das sociedades ocidentais contemporâneas, algo que se intensifica com a chegada da internet, que passa a ser o meio preferencial de divulgação do vídeo. Este fenômeno viria a se acentuar, nos últimos anos, em função das facilidades oferecidas pelo ambiente digital (LIMA-LOPES, 2012). Muitos autores apontam a sobrevalorização da linguagem visual como um dos desdobramentos desse processo, resultando, consequentemente, na perda de relevância da linguagem verbal, em especial, em sua forma escrita (KRESS, 2005; IEDEMA, 2001; BALDRY e THIBAUT, 2006). Assim, já não há um código preferencial para a comunicação e todos os modos de linguagem se tornam igualmente importantes e, em especial, a linguagem videográfica que assume grande relevância no mundo contemporâneo (LIMA-LOPES, 2012). A esse respeito, Lima-Lopes (2012) argumenta em favor de uma “discussão mais profunda sobre o vídeo”, já que este meio de expressão está a atravessar os mais diversos ambientes sociais e políticos sem que ocorra uma discussão mais profícua sobre suas potencialidades e limites. Nesse sentido, o autor propõe a aplicação da teoria da multimodalidade (HALLIDAY, 1973; 1978;

³ Disponível em: <https://marketingdeconteudo.com/estatisticas-de-video-2017/>. Acesso em: 13 jan. 2018.

1985;1994; KRESS, 1993; 2003; 2005; 2006; VAN LEEUWEN, 1996; 2001; 2002; LEMKE, 1998; 2002; 2004) à linguagem videográfica. E, então, seguindo o percurso trilhado por autores como Lima-Lopes (2012) que procurou contribuir para o desenvolvimento de uma “sistemática de estudo da linguagem em movimento” e Yared (2015), que se debruçou sobre a investigação dos recursos semióticos utilizados na publicidade governamental do Estado brasileiro, a análise proposta por esta dissertação se debruça sobre a interpretação semiótica de vídeos, visando contribuir para o desenvolvimento de metodologias de avaliação dos processos comunicacionais presentes em iniciativas de e-participação.

Este trabalho está dividido em quatro seções, além desta introdutória. Na segunda seção, na qual é feita uma revisão de literatura sobre participação e e-participação, são apresentadas algumas das questões mais relevantes do debate sobre participação política no âmbito da teoria democrática. Também são retomados alguns dos argumentos mobilizados nas discussões sobre internet e participação política, bem como questões referentes à avaliação de iniciativas de e-participação. A terceira seção, por sua vez, levanta aspectos referentes à relação entre comunicação e democracia. Discute-se o papel da comunicação e do acesso à informação na conformação de sociedades democráticas. Nesse sentido, o debate sobre o tipo de comunicação pública vocacionado a fortalecer a cidadania e promover a participação consciente dos indivíduos nos processos políticos é revisitado. Na quarta seção são apresentadas a metodologia e os resultados da pesquisa realizada. E, finalmente, argumenta-se que os tipos de comunicação praticados nos dois casos apresentam semelhanças e importantes diferenças sendo que, no caso do Dialoga Brasil, o modelo adotado se aproxima muito mais da publicidade governamental, empenhada em favorecer a imagem de um governo em crise, do que a de uma comunicação pública interessada em oferecer subsídios aos participantes de uma experiência de democracia digital. Nesse sentido, o caso do OP de Belo Horizonte parece contribuir bem mais para uma prática de comunicação pública adequada a experiências de e-participação do que o modelo adotado pelo governo federal

2 Participação e e-participação

Neste capítulo, inicialmente, serão examinados alguns aspectos relevantes do debate sobre participação e democracia no âmbito da teoria democrática contemporânea. Em seguida, pretende-se avançar até as recentes reflexões sobre e-participação no contexto da emergência da agenda da democracia digital. Assim, a discussão entre os principais teóricos da democracia minimalista, do deliberacionismo e do participacionismo, a respeito da participação política da cidadania nos negócios públicos, será revisitada afim de se lançar luzes sobre o tipo de comunicação pública mais afeito a iniciativas de e-participação, objetivo desta dissertação. O levantamento de questões já fartamente debatidas pela literatura do campo que se dedica ao estudo das relações entre internet e democracia parte integrante de um campo mais vasto – definido por Dutton (2013) como *internet studies* – será necessário para que sejam identificados os caminhos através dos quais uma pesquisa dedicada à avaliação de estratégias de comunicação praticadas em experiências de e-participação poderá avançar (COLEMAN & BLUMLER 2009; DAHLBERG, 2011; MARQUES, 2010; MACINTOSH ET AL. 2009; MARGETTS, 2013; GOMES, 2005; 2008; 2011; CHADWICK; HOWARD, 2009). Então, neste capítulo também serão tratadas questões atinentes à forma, profundidade e extensão de projetos de participação social por meios digitais; à identificação de seus limites e potencialidades e, claro, às relações entre participação e a gestão democrática do Estado contemporâneo. Finalmente, serão revisitadas algumas das tentativas já realizadas no sentido de se desenvolver metodologias mais abrangentes de avaliação de projetos de e-participação dentro e fora do Brasil.

2.1 A participação e as principais vertentes da teoria democrática contemporânea

No debate contemporâneo é possível identificar, pelo menos, três grandes vertentes no âmbito das teorias da democracia, tendo, cada uma delas, abordado de maneira distinta o tema da participação. Desde a proposta *procedimental* e *minimalista* até a forma *deliberacionista*, passando pelos modelos de democracia

participativa, os temas da representação política e da participação exercem um papel central na diferenciação e delimitação das fronteiras entre as diferentes vertentes. Portanto, investir sobre as tensões que envolvem o tema da participação no âmbito das teorias da democracia parece ser uma etapa importante da reflexão proposta por esta pesquisa. Vejamos, inicialmente, como os partidários da *democracia competitiva* trataram a questão.

Foi Schumpeter quem, na esteira de Max Weber, definiu a democracia como um método, um procedimento de escolha dos dirigentes políticos. Reduzida a um sistema de regras para a escolha dos representantes políticos, a democracia estaria isenta de qualquer conotação substantiva. Ela é, portanto, procedimental, minimalista. Um arranjo institucional para a tomada de decisões, de onde a luta competitiva pelo voto emerge enquanto sentido da própria atividade política (SCHUMPETER, 1961). O envolvimento do corpo de cidadãos com a política é mínimo. Está circunscrito ao processo de escolha de lideranças, seja através do voto, da associação a algum partido, da avaliação do desempenho dos representantes etc. O voto e a discussão sobre as escolhas são os únicos meios de participação abertos nesse quadro. A rejeição ao controle permanente da atividade dos representantes pelos eleitores é consequência elementar de um modelo de democracia segundo esses moldes. O único controle desejável se dá através da substituição da liderança. Schumpeter pretende, ainda, aproximar o processo político do mercado, identificando similitudes entre as escolhas eleitorais e aquelas processadas no âmbito econômico. A democracia seria um grande mercado competitivo no qual se confrontam diferentes agendas, programas e plataformas políticas (PRZEWORSKI, 1985). Os partidários deste modelo de democracia pretendem analisar o fenômeno da participação política de forma *realista*, considerando que o cidadão, muito mais preocupado com a luta pela sobrevivência, teria pouco interesse, e condições materiais, de participar ativamente do debate político, mas, como, ao mesmo tempo, consideram a política enquanto elemento central para a garantia das liberdades no âmbito do Estado moderno, darão grande relevância ao tema da representação política.

Weber, antes de Schumpeter, percebia o parlamento – formado por políticos profissionais – como um freio necessário à ação da burocracia estatal, sendo, portanto, elemento estabilizador da democracia na era do Estado racional-burocrático. Somente a burocracia, sujeita ao corpo político, é aquela capaz de

cooperar com a democracia possibilitando o equilíbrio indispensável ao funcionamento do Estado e a própria seleção permanente de lideranças competitivas capazes de governar acima das paixões (WEBER, 1980). Na perspectiva weberiana, o parlamento, formado por políticos profissionais, tem a tarefa de evitar a supremacia da burocracia sobre o conjunto da sociedade. Essa contenção não seria possível se esse papel ficasse a cargo do conjunto da sociedade, formada por *políticos ocasionais*. E aqui cumpre ressaltar um elemento central do pensamento weberiano, que vai influenciar toda a abordagem minimalista: a percepção de que o cidadão que não faz da política sua *vocação* tende a não se ocupar da política em períodos de normalidade. Assim, compreende-se a urgência da constituição de um corpo de “funcionários políticos”, que controlem e coordenem a ação dos “funcionários administrativos” no âmbito do Estado moderno, bem como a relevância de que seus procedimentos sejam os mais adequados a essa realidade (WEBER, 2010). Talvez, por isso, o tema do procedimento adquira tanta relevância para o conjunto de autores que vão dar sequência a essa abordagem. Os rituais do processo democrático, portanto, adquirem um papel determinante na regulação dos conflitos. O ideal é que todo contencioso político e mesmo as tensões sociais sejam canalizadas para a escolha periódica de representantes (PRZEWORSKI, 1985). Para Robert Dahl, a competição serve, sobretudo, para assegurar, a um número crescente de minorias políticas, a possibilidade de interferência nas decisões políticas e ao possibilitar o controle dos líderes pelos não-líderes, enseja a emergência de uma *poliarquia*. Dahl, assim como os elitistas, em especial Mosca e Michels, desconfia da participação política do “homem comum”, principalmente os de estratos sociais inferiores, uma vez que sua inclinação autoritária terminaria por gerar riscos à estabilidade do sistema democrático (DAHL, 1997). Outro autor a levantar objeção semelhante à participação política é Sartori (1924-2017), que realiza uma das mais radicais revisões da teoria clássica. Seu receio de que o excesso de participação leve a soluções autoritárias permeia todo seu raciocínio⁴. Para Sartori a participação ativa de todos além de não ser desejável, não seria sequer viável, a não ser pela

⁴ Carole Pateman (1992) percebe claramente que “O colapso da República de Weimar, com altas taxas de participação das massas com tendência fascista e a introdução de regimes totalitários no pós-guerra, baseados na participação das massas, ainda que uma participação forçada pela intimidação e pela coerção, realçam a tendência de se relacionar a palavra “participação” com o conceito de totalitarismo mais do que com o de democracia” (PATEMAN, 1992. p.11)

coação dos apáticos ou pela penalização da minoria ativa, o que seria algo temerário (SARTORI, 1994). Os partidários da democracia competitiva, portanto, vão oferecer argumentos que estão na base da edificação dos modelos de democracia parlamentar no mundo ocidental.

Porém, como a democracia representativa e seus modelos consolidados desde o final do século XIX não parecem ter resolvido adequadamente os temas da exclusão, da desigualdade e do acesso pleno às decisões – em especial no que tange àquelas relacionadas à distribuição da riqueza – diferentes autores viriam a recuperar, entre os anos sessenta e setenta, preocupações já antecipadas não apenas por Rousseau, mas também Tocqueville, Mill, dentre outros, referentes à participação e ao conteúdo social da experiência democrática. No bojo dos movimentos sociais em ascensão, em especial, o estudantil, os defensores da *democracia participativa* revisitam os conceitos clássicos de cidadania e república. Carole Pateman (1992), para quem Rousseau é o “teórico por excelência da participação”, vai recompor o debate sobre a função da participação em um Estado democrático tentando desfazer alguns *mal-entendidos* presentes em muitas das interpretações das obras do filósofo iluminista, a começar pelo fato de que este jamais teria colocado a igualdade absoluta como condição para a democracia. Segundo Pateman, o que Rousseau defendia era que a todo cidadão fossem garantidas condições mínimas de segurança e independência, base necessária para o exercício da cidadania. Essa questão assume um significado especial para essa vertente crítica ao modelo representativo, pouco interessado no tema da exclusão social. É também na obra de Rousseau que Pateman buscará outro importante argumento em favor da ampliação da participação: o aspecto pedagógico da ação política. Por sinal, Macpherson (1911-1987) foi outro a destacar a importância do aprendizado político possibilitado pela participação. Não foi ao acaso que este autor reservou especial atenção à aproximação entre os rituais da democracia e as “bases” da sociedade. Seria desde os locais de trabalho e das comunidades que o poder político se estruturaria até chegar ao nível nacional (MACPHERSON, 1979). Outra contribuição importante no âmbito desta vertente nos é dada por Poulantzas, que advoga em favor da combinação de mecanismos de democracia direta com iniciativas de transformação do Estado, sob uma perspectiva radicalmente democrática. Sua proposta aponta no caminho de uma democratização das estruturas estatais, do parlamento e dos partidos políticos, tornando-os mais

abertos e suscetíveis à interferência externa. Poulantzas pretende, assim, democratizar a sociedade como um todo, através de um forte apelo à mobilização de base (POULANTZAS, 1980). Em todos esses autores percebe-se a desconfiança frente a um modelo de democracia que, ao desconsiderar a importância da ativação da cidadania, termina por transferir integralmente o poder ao corpo de representantes, contrariando a noção fundamental de que a legitimidade dos regimes dessa natureza repousa sobre a vontade do *demos*. A questão básica dessa tradição seria, então, possibilitar à dimensão civil da sociedade, o controle sobre o Estado, entendido como comunidade política, realçando seu caráter *público* (GOMES, 2008). Porém, não tardaria até que um conjunto de autores viesse a apontar as lacunas deixadas pelos *participacionistas*, em especial, a tendência em se considerar a participação um fim em si mesma, o desprezo aos elementos *argumentativos* da democracia e o descuido em relação ao tema da *homogeneização* imposta pelo processo de construção de identidades nacionais, que suprimiu tradições e experiências participativas locais (AVRITZER; SANTOS, 2002). Então, recolhendo diferentes questões da Teoria Crítica e refletindo sobre a experiência concreta das democracias de massa do pós-guerra, os *deliberacionistas*, trazem ao debate questões referentes à interação discursiva entre cidadãos e representantes. As reflexões relacionadas à argumentação racional, à inserção dos atores na esfera pública de debates e aos problemas relativos aos procedimentos comunicativos nas sociedades de massa etc. relativizam o tema da virtude cívica, elemento central para a *democracia participativa* (LUCHMANN, 2002).

No modelo de *democracia deliberativa*, “o centro de atenção democrática deve ser a existência de uma arena discursiva que funciona como esfera intermediária entre Estado e sociedade” (GOMES, 2008. p.16). Trata-se de um pressuposto ao debate público e racional de ideias, base sobre a qual os cidadãos são chamados a deliberar sobre as questões que envolvem a vida em comunidade. A práxis coletiva da troca pública de argumentos substitui, portanto, a escolha individual, privada, característica das democracias eleitorais. Jürgen Habermas é justamente considerado o *fundador* dessa vertente, mas bem cedo, outras vozes, algumas dissonantes, vieram a enriquecer o debate proposto pela corrente *deliberacionista*. E ainda que existam diferentes versões e definições de democracia deliberativa, é possível afirmar que todas elas compartilham dois elementos fundamentais: 1. A ideia de que nos processos de tomada de decisão, todos os

afetados por seus efeitos devem participar da deliberação, ainda que através de seus representantes e; 2. A noção de que as decisões devam ser o resultado de um intercâmbio de argumentos entre os participantes que, durante a discussão, devem respeitar os critérios de imparcialidade e racionalidade (UGARTE, 2004). Os deliberacionistas, portanto, sugerem uma recuperação dos elementos *argumentativos* da democracia relativizando os elementos *decisionísticos* (AVRITZER, 2000). Seria possível, segundo Gomes (2008) identificar algumas tendências e interpretações no âmbito dessa corrente. A primeira tendência, seria aquela ancorada no modelo liberal, que julga ser possível reformar certos aspectos do paradigma liberal através da incorporação de elementos do *deliberacionismo* (RAWS, 1993; GUTMANN, 1995, 2003; THOMPSON, 2000;1995). A segunda seria formada por autores – Habermas inclusive – que apoiando-se em elementos do marxismo ou da teoria crítica e, em diálogo com o republicanismo moderno, propõem um programa democrático radical, ainda que assimilem questões extraídas da tradição liberal. Uma outra tendência, próxima a esta última, (DRYZEK, 2000, 2005; FRASER, 1997) rejeita, entretanto, muitos dos pressupostos da democracia liberal incorporados por parte dos *deliberacionistas*.

Avritzer (2000) nos alerta para o fato de que, do ponto de vista etimológico, o termo *deliberação* pode assumir dois significados: ele tanto pode se referir ao ato de decidir – *deliberar* sobre um tema – como também pode ser utilizado como sinônimo de *ponderar, refletir*. Para a democracia deliberativa, ao menos aquela alinhada aos termos propostos por autores como Habermas, Touraine, Cohen, Melucci, Bohman, interessa menos saber sobre a decisão em si – ou mesmo *quem* decide, se o cidadão diretamente ou seus representantes – e mais *como* são tomadas as decisões, especialmente, se o processo decisório considera os fluxos de comunicação que circulam nas arenas discursivas, espaço nos quais as questões de interesse geral são difundidas, informadas, debatidas e resolvidas mediante a apresentação de argumentos racionais (HARBERMAS, 2014; COHEN, 1997; MELUCCI, 1996; BOHMAN, 1996). A capacidade da democracia em produzir *justiça* depende diretamente da participação consciente da cidadania no processo deliberativo. Então aqui serão especialmente importantes os instrumentos de comunicação, capazes de facilitar a formação e a expansão das arenas discursivas. Nessa perspectiva, “o papel básico da comunicação de massa consiste em (a) integrar-se favoravelmente, na constituição de uma esfera pública política forte,

extensa, efetiva, definitivamente arraigada na esfera civil, b) abrir brechas na guarda do sistema político que permitam nela a entrada da vontade e da opinião públicas” (GOMES, 2008). Portanto, há um duplo sentido colocado para os *mass media*: o da abertura de oportunidades para a existência de uma esfera pública qualificada e o da oferta de diferentes instrumentos para que ela venha a se impor nas esferas de decisão política (HABERMAS, 2006). Este talvez seja o principal aporte da *democracia deliberativa* à Teoria Democrática. A preocupação com os meios de comunicação de massa, os fluxos comunicacionais e com a forma como os diferentes atores se inserem no debate público é, sem dúvida alguma, uma contribuição decisiva para as reflexões hodiernas sobre democracia e participação. Este tema será melhor desenvolvido no terceiro capítulo e está na base das inquietações que motivam a presente pesquisa.

2.2 Participação online e soberania popular

Entre os autores contemporâneos que se ocupam do tema da participação política, não foram poucas as vozes a advogar em favor das vantagens trazidas pelas tecnologias digitais ao incremento da participação da cidadania nas decisões públicas. A facilidade do contato entre representantes e representados, a agilidade na circulação de informações, a abertura de novos canais de escuta, a criação de instrumentos de consulta e deliberação e o próprio fortalecimento da autonomia dos movimentos sociais em decorrência do advento da comunicação em rede tem animado inúmeros trabalhos acadêmicos dedicados ao estudo da relação entre participação política e internet nas últimas décadas (MAIA, 2001; BENNETT, 2003; SALTER, 2003; MARCHE & MCNIVEN, 2003; SHUSSMAN & ERAL, 2004; MACINTOSH, 2004; THORLEIFSDOTTIR & WIMMER, 2006; MARMURA, 2008; PHANG & KANKANHALLI, 2008; VELIKANOV, 2010; MATEUS, 2012; MARGETTS, 2013). E, claro, não haveríamos de negligenciar aqueles estudos que, no sentido contrário, apontaram os inúmeros constrangimentos às perspectivas apresentadas por estes autores. Desde cedo, no campo da democracia digital surgiram dúvidas e objeções a respeito do potencial das tecnologias digitais em incrementar e aperfeiçoar as práticas democráticas e isso não somente em virtude do *digital divide* – a questão da desigualdade de acesso –

mas também em vista de certos aspectos igualmente pertinentes como o caráter comercial-mercadológico da internet, as ameaças à privacidade dos usuários, as assimetrias em termos de acesso à informação de qualidade, a tendência à fragmentação e a formação de grupos isolados de indivíduos que consomem apenas um determinado tipo de informação, a proliferação do discurso de ódio e da intolerância, etc. (STROMER-GALLEY, 2000; DREYFUS, 2001; NORRIS, 2001; SUSTEIN, 2001; DEAN, 2003; SHULMAN, 2004; DAHLBERG, 2005; 2007).

Gomes e Maia (2008) entendem que, no campo da democracia digital, as relações entre internet e democracia enquadram-se dentro das três tradições consolidadas da teoria democrática, quais sejam, a liberal, a republicana e a deliberacionista, revisitadas na seção anterior. E aquelas reflexões cuja centralidade repousam sobre o tema da participação política inserem-se no espectro da tradição republicana. Para esses autores, portanto, na perspectiva republicana a ênfase recai, como era de se esperar, sob o tema da participação da cidadania nos negócios públicos, algo pouco relevante para o argumento liberal, cujo foco das preocupações assenta sobre a autonomia dos cidadãos, as liberdades individuais e a indicação dos limites à ação do Estado. Ao republicanismo interessa, em especial, a criação das condições para que a esfera civil se aproprie dos assuntos da *res pública*, o que pressupõe algum nível de igualdade em termos de direitos, acesso à informação etc. Importante anotar que a vertente deliberacionista, situada entre as duas primeiras, absorve o tema da participação, mas igualmente incorpora alguns dos temas mais caros à tradição liberal, o que resulta em uma enfática valorização da troca pública de argumentos, capaz de conformar uma arena discursiva que opere como intermediária entre o Estado e a sociedade (GOMES; MAIA, 2008).

A grande promessa da democracia digital no que diz respeito à participação política parecia, enfim, dar conta daqueles requisitos básicos de um ambiente verdadeiramente democrático no qual estivessem presentes: a) a circulação e o acesso a um volume razoável de informações políticas relevantes, compreensíveis e não distorcidas capazes de assegurar ao cidadão níveis consideráveis de entendimento das questões, possibilidade de argumentação e sistematização de dados necessários à sua entrada efetiva no jogo político; b) a possibilidade do cidadão pautar e participar de discussões de interesse geral, mobilizando argumentos racionais, refletindo e contribuindo com a qualidade da prática deliberativa; c) a facilitação do acesso aos meios e ambientes de participação

democrática, através de mecanismos formais e voluntários nos quais sejam possíveis o exercício da cidadania; d) a responsabilização pública dos agentes responsáveis pela operacionalização dos rituais democráticos aproximando representantes e representados (BUCY; GREGSON, 2000). Por outro lado, a ausência desses requisitos somados a outras características da democracia liberal contemporânea, tais como a apatia dos eleitores, o distanciamento entre sociedade civil e sociedade política, a desconfiança frente às instituições formais da democracia, a influência negativa dos meios de comunicação de massa, tem motivado diferentes autores, em seus diversificados diagnósticos, a buscarem um entendimento mais profundo a respeito da crise da representação política ou da democracia liberal (COBB; ELDER, 1983; BLUMLER; GUREVITCH, 1995; COELHO; NOBRE, 2004). E o tema da participação, de fato, está presente em boa parte da literatura dedicada à compreensão dos limites ao funcionamento efetivo das instituições da democracia liberal (e isso não somente naquela que a observa apresentando argumentos favoráveis ao incremento das práticas democráticas através do uso das tecnologias digitais). Sua ausência ou precariedade a posicionaram no centro da crítica interna à democracia (LAVALLE; VERA, 2011)

O advento da web e a massificação do uso da “rede mundial de computadores”, no início dos anos noventa, ensejou grandes expectativas no que se refere à participação democrática dos cidadãos (GOMES, 2008). E neste debate, como assinalado anteriormente, bem cedo, surgem dúvidas, diferentes alertas, restrições. Também se constata, já na origem das discussões, múltiplas interpretações a respeito do sentido e da finalidade da internet no campo da participação política. Por vezes, ela aparece como suporte à disseminação e acesso às informações necessárias à tomada de decisões, mas também há perspectiva de um uso voltado à conformação de arenas discursivas, horizontais e transparentes, e até a esperança que ela ofereça os meios para a superação da democracia representativa (BUCHSTEIN, 1997). Havia também a expectativa de um ambiente marcado pela “neutralidade”, o que obviamente, face à atual colonização da internet pelas redes sociais e pelas mega plataformas de agregação de conteúdo, já não se sustenta mais. Porém, este foi um dos aspectos mobilizados por aqueles que imaginavam a internet enquanto terreno fértil para a emergência de uma nova esfera pública democrática, universal, não hierárquica e capaz de incluir os participantes do debate público de forma igualitária (BARNETT, 1997; BARBER, 1984). Mas

as hipóteses suscitadas não param por aí. Macintosh e Whyte (2008), por exemplo, acreditam que as tecnologias digitais oferecem recursos capazes de proporcionar o empoderamento da cidadania, realizado de baixo para cima, e enfatizam o aumento da pressão sobre os representantes eleitos através da demanda por maior presença nas decisões relativas ao desenvolvimento de políticas públicas. Ao refletirem sobre os aportes possíveis das tecnologias digitais ao processo democrático Macintosh e White (2006) destacam o aspecto da motivação política, determinante para que as expectativas referentes à e-participação se realizem e condição para o bom funcionamento das iniciativas de participação por meios digitais desenvolvidas a partir do Estado. Assim, a dupla desenvolveu importantes parâmetros de análises de experiências de e-participação que serão retomados adiante. Por hora, interessa absorver a noção, presente em uma diversificada gama de trabalhos acadêmicos produzidos nas últimas décadas, de que os meios digitais abrem novas possibilidades para a transferência efetiva – ainda que parcial – de poder dos representantes para a cidadania. Como observa Gomes (2005), a internet passou a inspirar novos modelos de participação política capazes de recolocar a perspectiva republicana da soberania popular. Frente aos impasses e frustrações relacionados ao sistema de representação política tradicional, a internet emerge como possibilidade de reconciliar o ideal democrático da participação da cidadania nas decisões públicas.

Para Novek (2009), os meios digitais têm o potencial de pavimentar o caminho para a emergência de novos modelos de democracia. O advento do “governo eletrônico” abre possibilidades para a expansão do alcance da democracia através do aumento da interação entre governantes e governados e do aperfeiçoamento das práticas democráticas, conectando cidadãos através de plataformas colaborativas capazes de ampliar os fluxos de informação e circulação da opinião (NOVEK, 2009). Na esteira das expectativas em torno do impacto das tecnologias digitais sobre o funcionamento dos governos, houve também quem supusesse uma simplificação dos processos de tomada de decisão, contribuindo para uma maior compreensão por parte dos cidadãos a respeito do funcionamento dos rituais democráticos. A tecnologia permitiria, assim, que mais pessoas pudessem identificar os argumentos, os efeitos e os interesses em torno das decisões estimulando a própria ação dos indivíduos (CHRISSAFIS; ROHEN, 2010). Castells (2013) foi um dos autores a acompanhar esse otimismo diante do potencial

democrático da comunicação em rede e da internet. Ao afetar todas as dimensões da vida em sociedade, as redes operadas através das tecnologias digitais permitem uma expressiva ampliação das interações entre os indivíduos, o que representaria um ganho democrático considerável indo muito além, inclusive, da relação da cidadania com governos e organizações políticas formais e estendendo-se à comunicação horizontal entre os diferentes atores sociais (CASTELLS, 2013).

A emergência de uma comunicação atomizada, operada e conduzida por indivíduos em substituição aos grandes meios, também animou outras vozes desejosas de que a comunicação em rede ensejasse condições ótimas para a emergência de uma nova esfera pública, composta por indivíduos empoderados em sua capacidade de produção e distribuição de conteúdo (JENSEN, 2003; CARLSON; DJUPSUND, 2001). Nesse ponto, o tema da participação se encontra decididamente com o tema da comunicação pública e a perspectiva deliberacionista costuma oferecer argumentos bastante consistentes em favor do uso da internet e demais tecnologias digitais para promover o incremento da presença dos indivíduos nas decisões públicas tomando por base a ação comunicativa. Esses argumentos serão apresentados mais adiante. Por hora, cumpre ressaltar a centralidade dos aspectos relacionados à comunicação em estratégias interessadas em favorecer a participação política da cidadania.

2.3

Das diferentes formas de participação online e sua profundidade e extensão

Se tratou anteriormente das expectativas suscitadas pela comunicação digital em relação ao incremento da participação cidadã e, além disso, se viu como ela é percebida como uma possibilidade para a emergência de uma esfera pública de debates, capaz de suprir as necessidades elementares, em termos de acesso qualificado à informação, do cidadão inserido nos processos de deliberação pública. Então, cumpre agora avançar até os diferentes tipos de participação e sua profundidade e extensão. Como se advertiu anteriormente, interessa, em especial, à esta pesquisa aquele tipo de participação que diz respeito às relações da cidadania com o Estado, o que leva esta dissertação a privilegiar aquela literatura empenhada em analisar as formas institucionais de participação política (MAIA, 2008). Mas ao

fala-se em participação política – mesmo aquela cuja centralidade repousa sobre as relações entre Estado e sociedade – é preciso reconhecer a existência de vários tipos de participação, tal como sugere Teorell (2006). Para o autor, há três tipos de participação política possíveis e desejáveis em uma democracia consolidada. E cada um desses tipos resultará em diferentes compreensões a respeito das possibilidades e objetivos da e-participação.

O primeiro dos três tipos de participação identificado por Teorell (2006) a ser destacado é aquele marcado pela presença e controle direto da cidadania sobre parte do processo de decisão política. Nele, são mantidas as estruturas representativas, porém, há uma ampliação das oportunidades de participação para além do sistema representativo tradicional (LYCARIÃO; SAMPAIO, 2010). Nas iniciativas de e-participação referenciadas nesse modelo, o foco está na ampliação das oportunidades de incidência dos cidadãos sobre os processos de elaboração, formulação, planejamento, avaliação e desenvolvimento de serviços e políticas públicas (GRÖLUND, 2001; SAEBO et al., 2008). A e-participação nesse caso se dá no âmbito da governança digital, nos processos governamentais, de onde se espera aumentar as habilidades do cidadão referentes às decisões de interesse geral. A participação política então representa o envolvimento direto do cidadão nas estruturas, práticas e processos de governança (BUCY, GREGSON, 2000). Assim, estamos falando de processos no âmbito da administração pública, que envolvem mecanismos de aprendizado, compreensão e desenvolvimento de habilidades pela cidadania. Dessa forma, temos uma abertura em potencial dos ciclos de políticas públicas⁵, ensejando a comunicação e o diálogo entre os indivíduos que participam e contribuem para o aperfeiçoamento das capacidades públicas de execução de políticas e serviços (EDELMAN et al., 2012). Ou seja, a participação neste caso significa tomar parte, interferir, contribuir ou assumir algum tipo de papel no processo de tomada de decisões sobre questões que envolvem a agenda pública (SAEBO et al., 2008). É a ação consciente dos indivíduos no processo de formulação, desenvolvimento ou implementação de políticas sob responsabilidade dos agentes e instituições públicas (FREWER; ROWE, 2005). Os efeitos desse tipo

⁵ Segundo o modelo proposto por autores como Frey (2000) Kingdon (1994) Kelly e Palumbo (1992), a ação do Estado pode ser dividida em uma sequência de fases que, grosso modo, correspondem aos momentos de formulação, implementação e controle dos impactos das políticas (Frey, 2000).

de envolvimento da cidadania seriam sensíveis em termos de legitimação, aceitação, eficácia e eficiência da ação governamental (SAEBO et al., 2008). Tendo o cidadão como foco dos esforços dos processos de e-participação, teríamos como consequência também um impacto positivo sobre o próprio funcionamento do Estado e o desenvolvimento de políticas públicas (ASTROM et al., 2012). Os “ganhos”, portanto, seriam partilhados pelos governos e pela sociedade; de um lado, teríamos governos mais transparentes, colaborativos e legitimados socialmente, por outro, cidadãos mais capacitados para o ambiente democrático, conscientes e ativos politicamente (EDELMAN et al., 2012).

Uma outra possibilidade para a participação dos cidadãos é a busca por maior influência (indireta) sobre as políticas desenvolvidas pelo Estado. Assim, o que se deseja é o aumento da responsabilização dos governantes, da *accountability*, visando instituir uma governança mais sintonizada com as necessidades da sociedade e possibilitando a proteção dos interesses das diferentes partes que a compõem (TEORELL, 2006). Transparência e *accountability* são dois conceitos que, reunidos, estabelecem as condições efetivas para a avaliação e a validação das ações de governo por parte dos cidadãos, possibilitando um contínuo consentimento (HARRISON; SAYOGO, 2014. P.513). As tecnologias digitais permitiram ampliar os horizontes da responsabilização dos agentes públicos outorgando aos cidadãos o poder de demandar explicações dos agentes públicos e representantes políticos a respeito de questões de interesse público (PINA, TORRES; ACERETE, 2007). A capacidade de influenciar os que governam e de ocupar locais de fala com acolhimento efetivo por parte do Estado configura-se enquanto direito democrático fundamental, sem o qual os regimes democráticos ficam impossibilitados de alcançar sua plena realização, tornando-se injustos e incompletos (VERBA; ORREN, 1985). E as tecnologias digitais ao permitirem a ampliação do estoque de informação disponível e a quebra dos monopólios relativos à distribuição da informação pública favorecem o aumento do engajamento nas questões públicas (HARRISON et al, 2012). Os agentes políticos se veriam, assim, crescentemente estimulados e persuadidos a considerar as discussões públicas em suas decisões (LEVINI; FUNG; GASTIL, 2005) e a pressão externa resultaria em instituições mais responsivas e porosas.

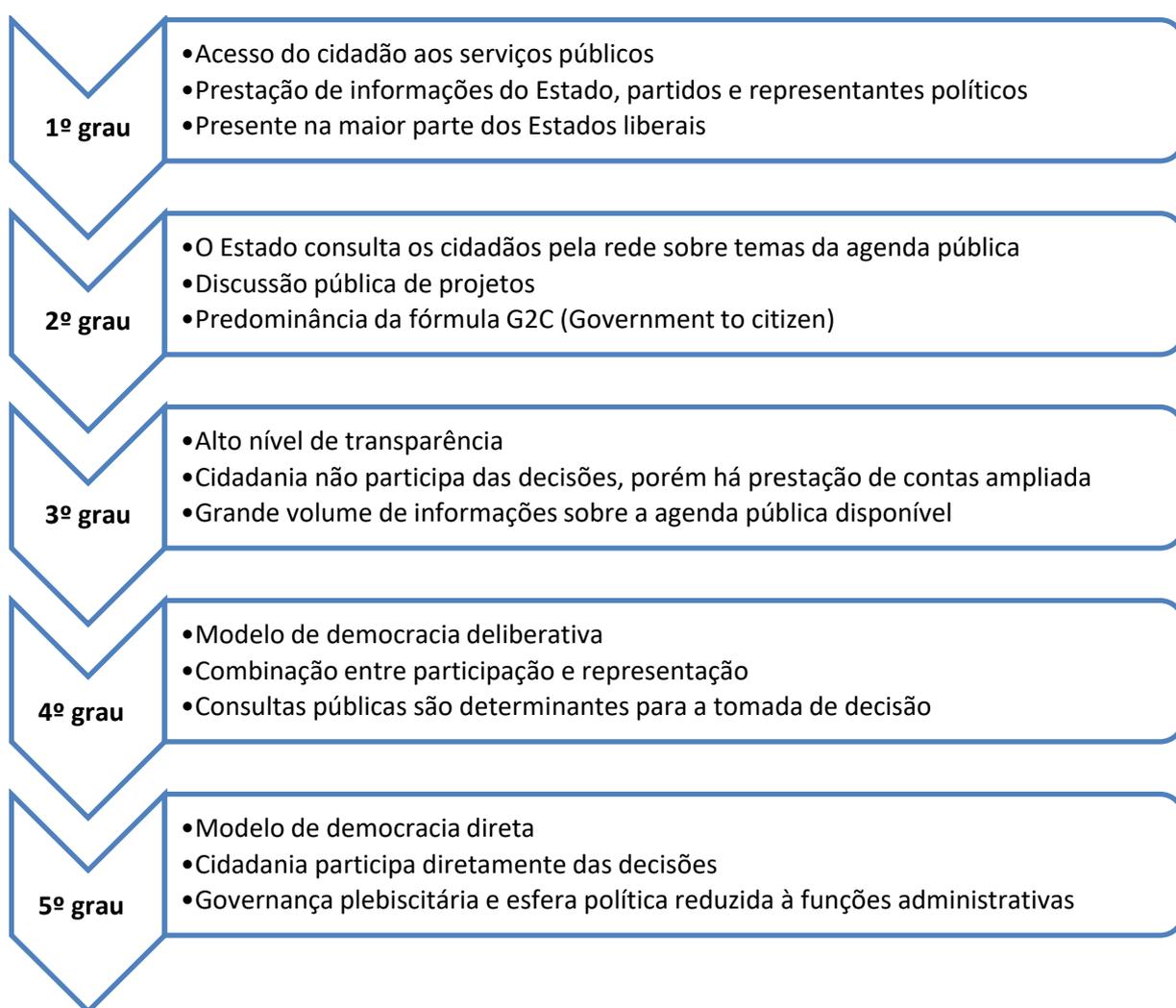
Um terceiro tipo de participação seria aquele baseado na discussão pública, no qual a formação da opinião caminha ao lado do processo de decisões. Neste

modelo, a discussão pública baseada na apresentação e troca de argumentos é o que lastreia a tomada de decisões, ainda que a mesma esteja a cargo do corpo de representantes políticos (DRYZEK, 2004; HABERMAS, 1997; TEORELL, 2006). Nos processos de e-deliberação, o processo comunicativo se realiza de forma aberta, reflexiva, permitindo uma grande variedade de opiniões no debate público (MECHANT et al, 2012). A legitimidade das decisões e da ação dos agentes públicos se realiza em meio ao aumento da responsividade dos representantes em relação aos processos de discussão e reflexão realizados na esfera pública (DRYZEK, 2004). Os processos de deliberação pretendem formar a vontade coletiva a partir do debate racional em que estejam representadas um largo espectro de perspectivas e no qual seja disponibilizado um grande volume de informações, permitindo aos participantes das discussões públicas aprofundarem seu entendimento sobre os temas e tornar mais claras suas próprias visões (FUNG, 2004). Nesta forma de pensar as contribuições do cidadão para a democracia, a legitimidade da ação estatal considera os fluxos de comunicação que circulam, ou devem circular, em arenas discursivas públicas que contribuam para a formação da opinião baseada na argumentação aberta e racional. E, assim, a cidadania amparada nos meios de comunicação pública constituiriam um forte movimento capaz de influenciar e moldar as decisões dos representantes políticos (CAPONE, 2015).

Sendo esses os três tipos de participação segundo a categorização proposta por Teorell (2006), torna-se necessário versar a respeito da extensão e profundidade dessa participação. E aqui seria interessante recuperar a abordagem proposta por Harrison et al (2012) para quem a participação, a transparência e a colaboração só adquirem significado na medida em que possibilite ao cidadão alcançar seus objetivos. Refletindo sobre a experiência de e-participação do governo norte-americano os autores sustentam que o valor público dos mecanismos de governança democrática repousa sobre sua capacidade de garantir condições de equidade quando os mecanismos de mercado se mostram incapazes de fazê-lo. Sua validade, portanto, está relacionada à garantia de um justo e equânime atendimento às demandas da cidadania pelas instituições públicas, que podem se desdobrar no campo econômico, político, social, estratégico, ideológico, gerencial etc. (HARRISON et al, 2012, p.90). Este modelo, portanto, coloca altas exigências para as iniciativas de e-participação.

Gomes (2005) oferece uma escala para classificar os graus de democracia digital, indo desde o nível mais elementar até aqueles mais sofisticados. O autor estabelece cinco graus de participação proporcionados pela infra-estrutura da internet tornando bastante inteligível e verificável os diferentes níveis de profundidade e a expansão dos experimentos de democracia digital. No topo dessa classificação aparecem os modelos nos quais a participação adquire significado mais relevante. No nível mais elementar, temos aquelas iniciativas que se reduzem à expansão do acesso a dados e informações públicas por meios digitais.

Quadro 1: Graus de democracia digital



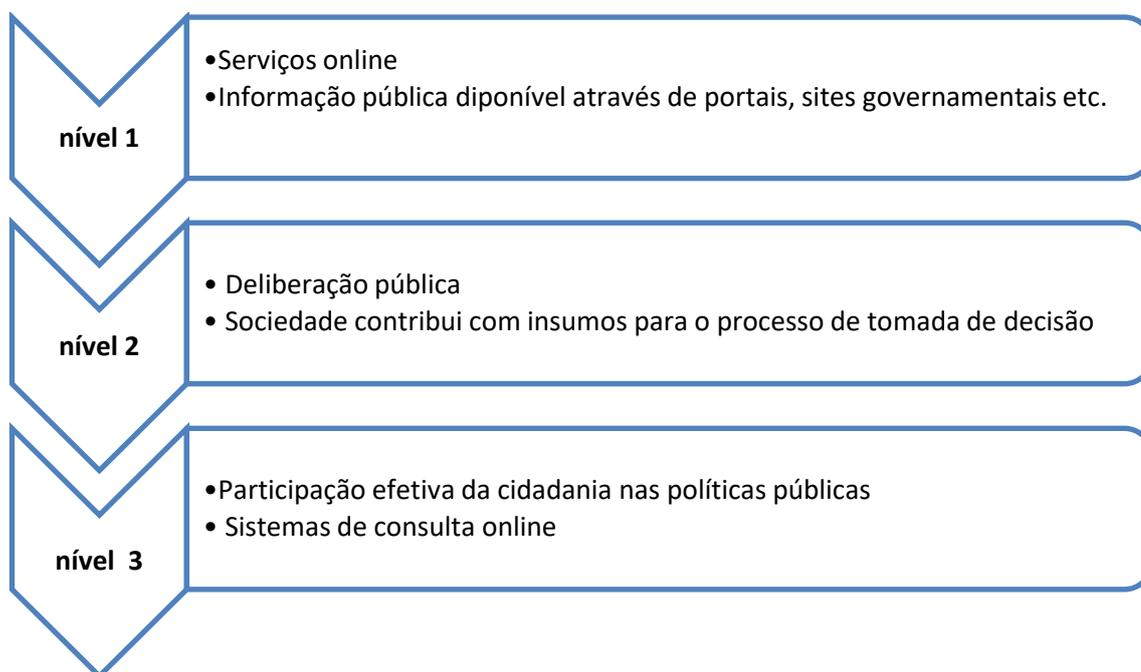
Quadro 1. Graus de Democracia Digital

Fonte: Gomes (2005), adaptado pelo autor.

Outra categorização nos é oferecida pela Organização das Nações Unidas, ONU, a partir do documento UN E-Government Survey, de 2008. Desde então, a instituição vem realizando levantamentos periódicos, que estabelecem o índice de e-participação (EPI), referente ao engajamento do cidadão nos canais disponibilizados pelos governos. Neste caso, há três níveis crescentes de participação definidos da seguinte forma:

- a) Nível 1: e-information – uso de serviços online para facilitar o provimento de informações do governo ao cidadão;
- b) Nível 2: e-consultation – a e-participação envolve o acolhimento de contribuições da sociedade através de mecanismos de deliberação pública;
- c) Nível 3: e-decision-making – a e-participação envolve processos compartilhados de tomada de decisões.

Quadro 2 Níveis de participação segundo a ONU



Quadro 2. Níveis de e-participação

Fonte: UNITED NATIONS (2014), adaptado pelo autor.

Os dois modelos, de Gomes (2005) e United Nations (2014), convergem em torno do entendimento de que a prestação de serviços de informação online e a

disponibilização de dados ao público caracterizam os níveis mais elementares de democracia digital, ao passo que os níveis mais avançados se definem pela abertura de canais que possibilitem ao cidadão o ingresso no processo decisório da agenda pública. A extensão e profundidade das experiências de democracia digital, portanto, estaria relacionada à capacidade das mesmas em avançar até níveis mais elevados de presença da cidadania no processo de decisão sobre as estratégias e políticas públicas. Evidentemente, não há qualquer garantia de que o desempenho dos governos obedeça uma lógica linear, cumulativa, podendo evoluir ou retroceder ao longo do tempo. No caso do índice da ONU, por exemplo, houve, no caso brasileiro, uma involução entre os anos de 2012 e 2016 (UNITED NATIONS, 2016) em termos de registro de experiências enquadradas no nível 3, conforme podemos observar no quadro abaixo.

Tabela 1: índice de participação eletrônica

(Posição do Brasil no Ranking Mundial)

Ano	Posição no Ranking	EPI	Total	Nível 1	Nível 2	Nível 3
2008	23	0,4545	40,8 2%	40,0 0%	33,3 3%	50,0 0%
2012	31	0,5000	40,0 0%	0%	43,0 0%	50,0 0%
2016	37	0,7288	73,3 0%	85,3 0%	78,9 0%	0%

Fonte: Relatórios de Governo Eletrônico da ONU (UNITED NATIONS, 2008-2016)

O levantamento realizado pela ONU indica o recuo de iniciativas que envolvem processos de *e-decision-making* no país, o que, corrobora a noção, um tanto óbvia, de que não há desenvolvimento linear e cumulativo dos países quando se trata de aperfeiçoamento do processo democrático. O que importa, no entanto, aqui é indicar que há diferentes maneiras de aferir a *profundidade* e a *extensão* das iniciativas de democracia digital, mas talvez seja mesmo consensual a percepção de que iniciativas que se restringem ao aumento da oferta de informações e da transparência governamental são aquelas mais amplamente difundidas e as de menor profundidade e alcance em termos democráticos.

2.4

Das advertências a respeito dos limites da participação digital

Na abertura do presente capítulo foi feita uma referência ao conjunto de autores que, na contramão do entusiasmo inicial frente às possibilidades da internet para a democracia, lançaram importantes advertências sobre a agenda da democracia digital. As ressalvas e ponderações nesse sentido são diversas e elas nos informam muito a respeito da evolução de nosso campo de estudos. Parece, então, pertinente concluir o resgate da literatura sobre democracia digital e participação online, proposto para este capítulo, com algumas das questões mais relevantes levantadas pelos céticos. Talvez fosse possível organizar essas advertências em torno de quatro grandes blocos: a) o dos que se referem ao tema das assimetrias e desigualdades no acesso e uso das tecnologias digitais; b) o dos que levantam o problema da resistência das instituições preexistentes; c) o dos que alertam para o risco de reprodução dos dilemas da democracia *off-line* no meio digital e; d) o dos que apontam as dificuldades inerentes ao ambiente digital ressaltando as especificidades das discussões e ação política online.

Então, o primeiro conjunto de advertências seria aquele relacionado à temática das injustiças sociais, que se manifestam na dificuldade de acesso – *o digital divide* – e deixam de fora dos processos de participação todos aqueles que, excluídos digitalmente, não reuniriam condições elementares para o exercício da cidadania. O alto custo da tecnologia, os índices de analfabetismo etc. acabam exercendo impacto significativo sobre a posse e o uso da internet (MAIA, 2008) comprometendo muitas das promessas democráticas da internet. Há até mesmo aqueles que sugerem que essas disparidades possam, inclusive, aprofundar algumas das injustiças sociais preexistentes (MILNER, 1999; WILHELM, 2000). Para Wilhem (2000), as assimetrias em termos de acesso criam uma cisão entre centro e periferia da sociedade da informação, gerando diferentes níveis de acesso e utilização dos meios digitais. No centro, estaria o primeiro nível, composto por aqueles que tem acesso pleno e facilitado a seus recursos; afastando-se um pouco, teríamos o segundo nível, formado por aqueles que, ainda que tenham acesso às tecnologias digitais, as utilizam de maneira esporádica e com poucos interesses políticos. Logo a seguir, temos o grupo de cidadãos com acesso periférico, com

dificuldades de acesso, ainda que disponham de infraestrutura digital. E, finalmente, há os que se encontram “ímmunes ao progresso”, cidadãos que não tem acesso à tecnologia em nenhum nível (WILHELM, 2000, p. 73-85). O esquema de Wilhem pode ser representado da seguinte forma:

Figura 1: Centro e periferia do acesso tecnológico segundo Wilhem (2000).

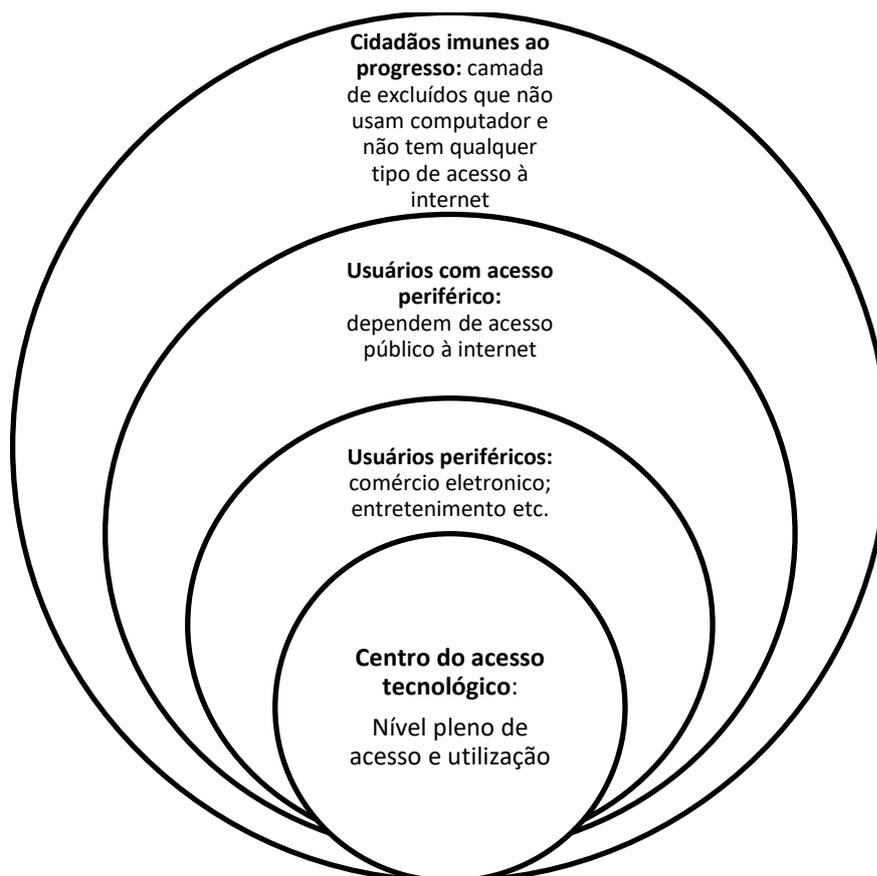


Figura 1: Esquema baseado no modelo proposto por Wilhem (2000), adaptado pelo autor

Se considerarmos válidos os argumentos de Wilhem, então, poderemos até mesmo concluir que, de fato, um modelo de democracia baseado no uso intensivo

das tecnologias digitais poderia senão reforçar assimetrias e ampliar o processo de exclusão, caminhando no sentido oposto à pretensa democratização dos mecanismos de tomada de decisão (WILHEM, 2000). Outros autores, como Marques (2014), foram além disso, sugerindo que ainda que o problema da exclusão digital fosse resolvido mesmo assim teríamos diferentes padrões de uso, com alguns revelando interesse mínimo em sua utilização com finalidade política.

O segundo bloco seria formado por autores cuja atenção recai sobre os focos de resistência institucional, capazes de inibir ou até mesmo bloquear iniciativas de e-participação. Há bastante evidência de que os representantes políticos, em grande medida, desconfiam desse tipo de participação facilitada da cidadania, que os obrigaria a absorver parte significativa dos custos da participação (AGGIO; SAMPAIO, 2012). Afinal, a abertura de canais de participação, diálogo e deliberação pública pressupõem maior capacidade de resposta, agilidade, processamento de demandas da sociedade civil deixando a atividade política formal mais suscetível aos *inputs* vindos da sociedade (MACINTOSH et al, 2009). A consequência da adoção de mecanismos efetivos de democracia digital seria também uma redução – ou, pelo menos, o limite – da autonomia de representantes frente a seus representados e é evidente que “os representantes se sentem desconfortáveis com a ideia de compartilhar poder político com os cidadãos, ainda que em níveis elementares” (MARQUES, 2010, p. 124). As resistências institucionais também se dão no nível dos procedimentos e estruturas administrativas consagradas pela administração pública. Em trabalhos organizados por Jane E. Fountain (2001) e Darrel M. West (2005), por exemplo, encontraremos advertências bem conscientes a respeito dos inúmeros constrangimentos que experiências contemporâneas de governo têm encontrado para aplicar o potencial renovador das Tecnologias da Informação e da Comunicação, TIC’s, no âmbito da administração pública. Fatores como cenário organizacional, grupos de interesse, limites orçamentários e apego a rotinas e a procedimentos consagrados incidem, sobremaneira, no rebaixamento das possibilidades de transformação, democratização e ampliação da transparência no setor público a partir do uso de tecnologias da informação e comunicação. As “instituições profundas” – procedimentos, rotinas e padrões cognitivos construídos durante longos anos – conformam um freio poderoso às mudanças institucionais com base no uso intensivo de novas tecnologias no âmbito da administração pública (FOUNTAIN,

2011; WEST, 2005). Ruediger (2003), apesar de otimista em relação ao potencial das novas tecnologias na construção de mecanismos de governança que promovam relações mais democráticas e transparentes entre governo e sociedade civil, não deixa, entretanto, de reconhecer os imensos entraves para os gestores públicos na promoção de uma transição de uma estrutura institucional muitas vezes marcada por processos e rotinas ineficientes, excessivamente burocratizados e avessos à integração, para outros que visem ao aumento da capacidade de coordenação e comunicação, que incluam padrões claros de eficiência e *accountability* e que tenham repercussão não apenas nos serviços prestados, mas também na estrutura que suporta esses serviços, com níveis altos de qualidade na informação provida (RUEDIGER, 2003).

O terceiro bloco é formado por um conjunto de autores que como Kumar (2006) entendem que a aplicação das tecnologias digitais tradicionais serve mais para reforçar padrões existentes do que para gerar outros, renovados. Aqueles grupos e indivíduos marginalizados historicamente apenas veriam reforçados os termos de sua exclusão, ao contrário da perspectiva apresentadas por aqueles que vislumbram ganhos efetivos para a cidadania em termos de presença ativa na cena pública e nos processos de tomada de decisão. Os resultados empíricos de pesquisas como a de Gennaro e Dutton (2006) parecem dar força a este tipo de argumento. A pesquisa indica que os padrões verificados nos mecanismos de participação tradicionais tendem a se repetir naqueles baseados na comunicação digital. Nam (2010) foi outro a concluir que os participantes dos processos de e-participação tendem a ser os mesmos dos processos tradicionais, ainda que reconheça que a internet oferece novas possibilidades para o engajamento daqueles cidadãos não mobilizados. Há ainda aqueles que percebem nas facilidades dos meios de comunicação digitais possibilidades renovadas para a articulação e a coordenação de grupos da “*má sociedade civil*” (SCHMIDTKE, 1999). E aqui vale recuperar a perspicaz e precisa ponderação de Gomes (2011) para quem “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. Caso contrário, qualquer participação civil (na *Ku Klux Klan* ou na *Hitlerjunge*) seria boa para a democracia (GOMES, 2011. p.25). Há nesse terceiro bloco também objeções referentes à incapacidade da e-participação em encaminhar satisfatoriamente o tema das relações de poder, controle e informação e, da mesma forma, há dúvidas sobre

sua efetividade, assimetrias no momento da participação e capacidade de sustentar-se no longo prazo (CLEAVER, 1999).

Finalmente, há o bloco de autores que percebem as especificidades do ambiente digital como um importante elemento de contenção das promessas democráticas das tecnologias digitais. Nesse sentido, um argumento que ganhou força nos últimos anos refere-se à propagação do discurso de ódio e da intolerância, que obviamente, não são invenções do universo digital, mas que encontram um bom refúgio para sua disseminação a partir da possibilidade do anonimato e das inúmeras possibilidades de expressão da opinião (ALMADA, 2014). Outra objeção bastante atual alerta para a tendência à fragmentação dos discursos e o isolamento dos indivíduos em torno de grupos de opiniões semelhantes. Os “filtro-bolhas” (Pariser, 2011) passaram a ser percebidos como um importante limitador do livre debate de ideias no âmbito de mídias digitais, em especial em plataformas como o Facebook. Afinal, eles induzem os usuários da plataforma a consumirem informações selecionadas de acordo com seu perfil de navegação e, logo, as opiniões políticas que passam a estar dispostas em seus *Feeds de Notícias* tendem a apenas corroborar convicções já firmadas, ao invés de estimular a reflexão baseada no contato com opiniões diferentes. A relevância e a incidência destes filtros sobre o funcionamento da web e das mídias digitais, atualmente, é tamanho que alguns autores sustentam que eles estão contribuindo para a consolidação de um novo paradigma de internet, que teria como uma de suas características principais a forte incidência do marketing digital e da gestão e processamento de metadados (Serrano-Cobos, 2016). Nessa “nova” internet, vemos ser reforçado o papel das estruturas de inteligência artificial e processamento de dados em larga escala (Big Data) que ampliam sobremaneira o poder da computação e dos algoritmos empregados pelas estruturas de agregação e gerenciamento de grandes bases de dados (BOYD; CRAWFORD, 2012). O marketing digital orientado por filtros e análises de perfil e hábitos de navegação tem produzindo mudanças profundas na forma como os usuários utilizam a internet. Se antes a publicidade na internet se orientava por palavras-chave ou temas, agora ela é capaz de se dirigir às pessoas através de anúncios absolutamente específicos, customizados de acordo com a experiência individual do usuário (Kim, 2015). E através do *machine learning*, são criados grupos homogêneos de identidades que servem de subsídio para a atuação dos algoritmos que passam a decidir o conteúdo a ser distribuído a

cada grupo específico (Serrano-Cobos, 2016). A personalização e as estruturas de inteligência artificial chegaram a todos os âmbitos da internet e a atuação dos filtros, ao mesmo tempo em que facilita a navegação, resulta na criação de verdadeiras barreiras entre os usuários/clientes, classificados de acordo com seus perfis, hábitos de navegação, consumo etc. Os filtros, dentro desse novo paradigma da internet, facilitam a seleção de dados e informações do lado do usuário, mas estão ali – ao que parece que prioritariamente – para facilitar o acesso dos anunciantes a seus público-alvos. Ou seja, “a relação comercial tem mais importância do que a própria comunicação, que fica comprometida em um ambiente limitador” (FAVA, 2013.). Mas como todo risco carrega também possibilidades poderíamos lembrar que, por outro lado, as estruturas de processamento de metadados também proporcionam facilidades para as iniciativas de *Open Data*, contribuindo para o empoderamento da cidadania através da possibilidade de livre manipulação de base de dados abertas produzidas com dinheiro público e oferecidas sem restrições em termos de utilização e distribuição (JANSSEN; CHARALABIDIS; ZUIDERWIJK, 2012).

Para concluir essa seção, talvez seja oportuno tomar de empréstimo as conclusões de Sampaio (2010) que ao revisar a literatura relacionada ao tema, pôde encontrar evidências de que é possível encontrar motivos tanto para abraçar um discurso apologético quanto para fazer coro às teses apocalípticas quando o assunto envolve participação política e internet. Melhor então seria concluir esta seção endossando a percepção trazida por aqueles que sugerem que a comunicação digital, por si só, não é capaz de resolver as questões relacionadas ao déficit democrático contemporâneo (BREIND L; FRANCO, 2008), mas abre possibilidades. Daí a relevância dos estudos que se proponham a avaliar as experiências de democracia digital, a fim de examinar suas condições de efetividade, replicabilidade, institucionalização e fortalecimento. E este será o último dos temas revisitados no presente capítulo.

2.5 Avaliação de iniciativas de e-participação

O objetivo desta pesquisa é analisar a comunicação praticada em duas experiências de e-participação. Considera-se a comunicação pública praticada nessas iniciativas um dos aspectos mais importantes para a avaliação dos resultados

obtidos pelas mesmas. Portanto, espera-se contribuir para o desenvolvimento mais geral de metodologias de avaliação de experimentos de democracia digital, o que deve ser feito em diálogo com a literatura especializada no tema.

E assim, o encerramento deste capítulo partirá do pressuposto de que a questão levantada por Macintosh e White (2008), há quase uma década, permanece atual, qual seja, a percepção de que a ausência de metodologias de análise adequadas na área de e-participação configura-se enquanto um dos principais problemas para o desenvolvimento do campo. Não obstante, cumpre reconhecer que já dispomos de diferentes modelos e estruturas de avaliação dos projetos de e-participação, com os quais é possível estabelecer um rico diálogo extraindo-se, de cada um deles, elementos que contribuam para a construção de avaliações mais abrangentes ou análises mais específicas, atentas a aspectos particulares e parciais.

No âmbito das avaliações mais abrangentes, Smith e Macintosh (2007) oferecem um método bastante completo e bem estruturado de avaliação dos projetos de e-participação. Nele, são considerados:

- a) A iniciativa do projeto – a identificação de quem tomou a iniciativa, se foram governos, partidos, Ong's; lideranças sociais e políticas etc.;
- b) O seu início – quando o projeto foi aberto, iniciado, anunciado;
- c) Os objetivos e metas de cada iniciativa;
- d) Os prazos e ciclo de existência;
- e) A relação do projeto com outras iniciativas de participação, incluindo as instituições participativas off-line;
- f) Os canais e ferramentas de participação, considerando processos de consulta, e-deliberação, votações, instrumentos de mediação etc;
- g) A comunicação e seu direcionamento, ressaltando os níveis de empoderamento da sociedade e;
- h) A moderação dos debates, a mobilização de agendes treinados para fomentar e facilitar as discussões e a participação (SMITH, E.; MACINTOSH, A. 2007).

Outra contribuição nesse sentido nos é oferecida por Scherer e Wimmer (2012), que buscam sistematizar numa sucessão de etapas os projetos de e-participação, desenvolvendo um ciclo de vida dos mesmos que seria composto por cinco etapas que seriam: 1) a da iniciação; 2) a do desenho do projeto; 3) a da implementação e preparação; 4) a etapa participativa e; 5) a fase de avaliação do projeto. Ainda no plano das abordagens mais abrangentes, podemos mencionar Saebø, Rose e Flak (2008) que oferecem um modelo bastante complexo que considera diferentes elementos constitutivos bem como suas conexões. O esforço empreendido os leva a reconhecer igualmente os papéis: a) dos agentes que participam do processo (representantes políticos, cidadãos ou organizações); b) das atividades (votação eletrônica, consultas, petições, campanhas eletrônicas etc.); c) do cenário em que o projeto se desenvolve (considerando fatores como disponibilidade de informação, infraestrutura técnica e base tecnológica, acessibilidade etc.); d) dos efeitos da participação (as consequências reais do processo) e; e) a avaliação das experiências (considerando seus resultados e o alcance dos mesmos).

No capítulo anterior, foi feita referência aos esforços da Organização das Nações Unidas, ONU, em seus Relatórios de Governo Eletrônico – United Nations, e-Government Survey (UN, 2008-2016), no sentido de desenvolver um Índice de e-Participação, capaz de avaliar a oferta de mecanismos e instituições de participação online, bem como de estabelecer um ranking comparativo entre os países avaliados. O que se privilegiou na oportunidade, foram os diferentes níveis de participação identificados pela ONU, que se referem aos sérvios de *e-information*, *e-consultation* e *e-decision-making*. Parece ser pertinente, agora, revisitar o índice, mas considerando, especialmente, os itens analisados no nível da e-participação. A metodologia proposta pelas Nações Unidas se estrutura a partir de um sumário reunindo as características avaliadas, agrupadas conforme demonstra a tabela a seguir.

Tabela 2: Sumário das características avaliadas referentes à e-participação

Informação	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de informações e documentos oficiais sobre políticas públicas nas áreas de educação, saúde, finanças, bem-estar, trabalho e meio-ambiente
Oferta de dados	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilização de dados sobre políticas públicas, finanças, gastos governamentais etc.
Idiomas	<ul style="list-style-type: none"> • Acesso às informações em mais de um idioma
Redes sociais	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidade e integração à redes sociais
Consultas	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de consultas nos setores de saúde, educação, finanças, bem estar, trabalho e meio-ambiente
Deliberação	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidade de ferramentas voltadas ao recolhimento da opinião pública (fóruns online; surveys etc.)
Processo de decisão	<ul style="list-style-type: none"> • Presença de ferramentas de tomada de decisão nas áreas de educação, saúde, finanças, bem estar, trabalho e meio-ambiente

Fonte: Elaborado a partir do Relatório de Governo Eletrônico da ONU, 2014, (UNITED NATIONS, 2014)

O modelo de avaliação da ONU tem a vantagem de estabelecer parâmetros bastante inteligíveis e aplicáveis a diferentes realidades. Porém, sua fragilidade reside no fato de que o esquema não avança – e nem tem essa pretensão – sobre questões que possam aferir a qualidade da participação, sua efetividade e aspectos de ordem técnica valorizados em outras metodologias de análise. Sobre esse último

ponto, há aqueles que como Ziba (2007) entendem que as escolhas tecnológicas também contribuem para definir o perfil e o alcance das iniciativas de e-participação, sendo indispensável, portanto, que sejam igualmente consideradas as influencias sociais e técnicas para que se chegue a modelos mais efetivos e bem-sucedidos. E a respeito das questões que envolvem o importante tema da qualidade da e-participação e da própria democracia, há de se reforçar o alerta feito por trabalhos recentes que apontam para o risco de que parâmetros de análise isolados e autonomizados terminem por registrar altos índices de participação em países autocráticos, situando-os no topo de eventuais rankings e análises comparativas (LIDÉN, 2012).

2.6

Avaliação de iniciativas de e-participação no Brasil

Recentemente, Ituassu, Lifschitz e Leo (2017) empreenderam esforços no sentido de desenvolver uma metodologia de avaliação da oferta de e-transparência e e-participação junto aos municípios brasileiros, proporcionando, inclusive, a criação de um índice que estabeleceu um ranking comparativo entre as cidades avaliadas. A avaliação é composta por três dimensões, sendo que a terceira se dedica à análise dos mecanismos e ferramentas de e-participação nas localidades selecionadas. As categorias de análise foram organizadas em uma tabela, considerando os indicadores e os conceitos através dos quais os autores se debruçaram sobre as experiências. O nível de detalhamento é elevado e a tabela extensa e, por isso, será apresentada a seguir uma versão resumida, contendo somente as categorias de análise e os indicadores da dimensão da e-participação:

Tabela 3: Categorias de análise e indicadores na avaliação de iniciativas de e-participação

a) Usabilidade e acessibilidade de site ou ferramenta de participação	b) Integração	c) Participação Cidadã
<ul style="list-style-type: none"> • Existência de Portal de e-participação; • Interface lógica; • Interface gráfica; • Alternativa para plataformas móveis; • Acessibilidade; • Outros idiomas; • Eficiência; • Instrumentos para acompanhar atualizações 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutura do Layout; • Estrutura da Informação; • Padrão institucional; 	<ul style="list-style-type: none"> • Informações sobre os meios de participação • Educação para o controle social; • Funcionamento da Prefeitura (Governança) • Contato via e-mail; • Plataformas deliberativas; • Plataformas consultivas; • Agenda de reuniões ou calendário das discussões; • Pesquisas ou sondagens de satisfação, avaliação dos serviços • Ouvidoria • Informações que permitam ao cidadão identificar autoridades e entrar em contato • Publicidade • Capacidade de coordenação; • Informações de retorno ou resultados da participação; • Expediente • Mídias sociais • Informações sobre a adesão à participação • Governo da iniciativa • Institucionalização (estrutura normativa)

Fonte: (ITUASSU; LIFSCHTIZ; LEO, 2017), adaptado pelo autor.

Os resultados permitiram aos autores estabelecer um ranking das cidades com melhor desempenho na dimensão 3 do levantamento, dedicada a avaliar os elementos de participação online presentes nas administrações municipais. A análise indica que o desempenho das cidades brasileiras no quesito e-participação está bem aquém daquele apresentado no plano da e-transparência, muito embora também nesse caso os resultados estejam bem abaixo do desejável (ITUASSU; LIFSCHTIZ; LEO, 2016).

Sampaio (2012) é outro a nos oferecer uma metodologia abrangente de análise com base na aproximação entre duas literaturas distintas: a da participação política em minipúblicos e a da e-participação. Dessa forma, o autor deseja aplicar os pressupostos do desenho institucional descrito por Fung (2004) aos projetos de participação online. O modelo de Archon Fung sugere que a forma mais adequada de responder ao dilema da realização prática de iniciativas de democracia participativa se baseia na adoção de projetos mais modestos, de menor alcance, voltados, então, à minipúblicos. Articulado esse modelo a outros métodos de avaliação, especificamente voltados ao exame de experiências de e-participação (JANSSEN; KIES, 2005; CHADWICK, 2006; COLEMAN, BLUMLER, 2009;

GOMES, 2011; GROLUND, 2003; SMITH; MACINTOSH, 2007; JENSEN; VENKATESH; 2007; WILHELM, 2000; STREET, 2007) o autor propõe um modelo centrado na apreciação do desenho institucional, voltado à participação de minipúblicos, considerando-se aí o

a) **O modo de participação:** os desenhos dos projetos e suas ferramentas podem valorizar, ou não, a participação, a conversação, a circulação de informações. Há de se considerar o *design* e os canais de *input* ofertados ao cidadão;

b) **A seleção dos participantes:** há de se considerar se as experiências são abertas a qualquer cidadão ou se estão dirigidas a minipúblicos, com regras definidas de participação. Questões relativas à acessibilidade, inclusão e identificação dos participantes devem ser consideradas;

c) **O tema e o escopo:** A questão do tema e da liberdade da agenda é um fator bastante relevante já que muitas iniciativas de e-participação apresentam escopos bastante limitados, o que pode servir como um bloqueio à participação e ao debate ativo da cidadania;

d) **A duração, a frequência e a recorrência das iniciativas de e-participação:** estes são fatores a serem considerados de acordo com os objetivos do projeto. A exigência de um número muito elevado de horas de navegação, por exemplo, pode potencializar a exclusão de segmentos da sociedade dos processos de e-participação. Os custos para a participação, a duração e a energia dispendida pode contribuir para a dispersão dos participantes;

e) **O empoderamento dos participantes:** o ambiente proporcionado pelas iniciativas de e-participação devem evitar reproduzir os mecanismos institucionais existentes e sua lógica de funcionamento, privilegiando, dessa forma, incremento reais em termos de valores democráticos e de empoderamento da esfera civil. É preciso, ainda, assegurar efetividade aos mecanismos de e-participação e sua apropriação pela sociedade, com o aumento do engajamento cívico em instrumentos cada vez mais sofisticados;

f) **O monitoramento dos processos:** finalmente, são indispensáveis os mecanismos de controle social sobre as iniciativas de e-

participação patrocinadas pelo Estado. Experiências off-line de participação, inclusive, podem apoiar-se nos meios digitais para incrementar o acompanhamento e a verificação dos resultados da participação ao longo do tempo, possibilitando processos abertos de auditoria, mensuração do impacto e melhorias nos procedimentos adotados pelas iniciativas (SAMPAIO, 2012).

Barros (2016), ao se debruçar sobre a avaliação dos mecanismos de participação presentes na consulta pública do Marco Civil da Internet realizada pelo governo brasileiro entre 2009 e 2010, concentra sua análise naquilo que considera, no âmbito da literatura de democracia digital, como os critérios importantes para esse tipo de iniciativa. Eles seriam: a) a inclusividade e o pluralismo; b) os recursos epistêmicos; c) a forma e o empoderamento da participação e; c) o governo da iniciativa. O autor adverte que esses critérios, por si só, não configuram um padrão de sucesso, mas suscitam questões importantes a serem “problematizadas em cada caso e contexto”. No tema da inclusividade e do pluralismo, sobressaem questões como garantia de acesso (NORRIS, 2001), difusão do conhecimento (MACNAMARA, 2010) e a superação das dificuldades referentes à entrada de diferentes grupos e perfis de usuários no processo de participação (WHYTE; MACINTOSH, 2012). Sobre os recursos epistêmicos, há o tema da circulação de informações e qualificação do debate público a partir da disponibilização de insumos necessários ao processo de participação (MACNAMARA, Idem). No caso das formas de empoderamento são considerados a estrutura da plataforma, os recursos técnicos que garantam a efetividade da participação e a escuta real por parte da esfera política (WRIGHT; STREET, 2007; WHYTE; MACINTOSH, 2002). E, finalmente, o Governo da Iniciativa, refere-se às regras do jogo, aos termos de uso, à clareza em relação aos usos e resultados da plataforma (BARROS, 2016).

Os esforços realizados no sentido de se criar modelos mais abrangentes de avaliação de iniciativas de e-participação são válidos, porém, dificilmente metodologias que busquem analisar diversos aspectos simultaneamente terão êxito em oferecer respostas a questões específicas, tais como a da comunicação praticada em experiências do gênero. Assim, esta dissertação busca contribuir para o desenvolvimento de metodologias especialmente interessadas na apreciação do tipo

de comunicação pública praticada nestes projetos que, por sua vez, contribuam para o aperfeiçoamento de avaliações mais amplas.

E, então, após este capítulo realizar um breve regaste de alguns dos principais temas presentes nas discussões contemporâneas sobre democracia e participação, bem como de parte da literatura sobre democracia digital, incluindo aquela dedicada à avaliação de iniciativas de e-participação, convém agora avançar até as reflexões referentes ao papel da comunicação pública na consolidação do ideal democrático. Afinal, esta pesquisa busca, exatamente, articular as dimensões da participação cívica nos negócios públicos à da oferta de informações públicas necessárias ao exercício pleno da atividade política. E é a comunicação pública quem deve estar atenta a esta necessidade.

3

Comunicação, democracia e publicidade governamental

Como já fora levantado no capítulo anterior, no âmbito da teoria democrática contemporânea é possível identificar tanto ceticismo quanto entusiasmo frente à capacidade dos regimes democráticos em proverem os cidadãos de informações suficientes e necessárias à tomada de decisões de forma consistente e racional. O eixo que aproxima os debates sobre comunicação de massas aos da participação política tem sido objeto de atenção, sob diferentes aspectos, nas áreas de comunicação e ciência sociais (GOMES, 2005. p.215). Destacar este tema parece pertinente face à pretensão desta pesquisa em analisar o papel da comunicação pública em experimentos de democracia digital. Como se verá a seguir, a ideia de que a participação consciente dos indivíduos no processo político demande um patamar mínimo de acesso à informação e ao conhecimento das estruturas, dinâmicas e processos que organizam a vida em sociedade parece ser quase um consenso. Trata-se de uma premissa fundamental da teoria democrática. O que as principais vertentes da teoria democrática e da comunicação divergem é sobre a viabilidade da extensão desse nível de conhecimento à maioria dos cidadãos em sociedades de massa. Ao visitarmos o diálogo entre Lieppmann e Dewey, por exemplo, veremos que o primeiro desconfia da própria possibilidade de que o público venha a alcançar condições mínimas de participação nos debates de interesse geral. O *público*, para jornalista norte-americano, não passa de uma abstração e será sempre frustrante atribuir grandes responsabilidades à massa de receptores passivos, que apenas assistem ao debate público, apoiando uma ou outra posição defendida pelas elites políticas. Para diferentes autores alinhados a esse raciocínio o nível de desinformação que acomete a maioria dos cidadãos impõe sérios obstáculos ou mesmo inviabiliza a perspectiva democrática (PORTO, 1998). Outros autores, no entanto, alinhados às teorias maximalistas descritas por Carpentier (2011) percebem a comunicação pública enquanto elemento chave à elevação dos níveis de consciência e educação política, pressupostos para uma cidadania ativa. Enfrentar o problema da desinformação do cidadão médio seria um objetivo senão possível, ao menos – e até anterior a isso – necessário; um horizonte a ser atingido ainda que se esteja convencido de sua impossibilidade (CARPENTIER, 2014. p.320). E o caminho para a resolução do problema seria a

prática efetiva de uma *comunicação pública* realizada no âmbito da *esfera pública* (MATOS; PEREIRA FILHO, 2016. p.12).

Então, o que se propõe nesse capítulo é analisar a relação entre comunicação e democracia sob o aspecto do acesso à informação pública e a formação da opinião pública, o que nos remeterá ao debate travado entre o principal expoente da Escola de Chicago da primeira metade do século XX, John Dewey, e o autor de *Public Opinion*, o jornalista Walter Lieppmann. Será com base nesse debate que serão analisadas as possibilidades e os requisitos para que a comunicação pública ofereça subsídios ao estabelecimento de condições mínimas de igualdade entre os participantes do debate público. Antes disso, na primeira parte deste capítulo, realiza-se um breve, porém indispensável, resgate a respeito do debate sobre comunicação no seio da teoria democrática contemporânea.

3.1 Comunicação e democracia

No âmbito da teoria democrática contemporânea, portanto, o tema da comunicação e dos meios de massa (*mass media*) suscita uma série de reflexões. Dentre elas está aquela que diz respeito à capacidade dos regimes democráticos em proverem os cidadãos de informações suficientes para a tomada de decisões de forma consistente e racional. A questão, necessariamente, remete ao papel da mídia e a visão sobre a relevância do acesso à informação para a qualidade da democracia. São, pelo menos, duas as respostas ao dilema democrático relacionado aos níveis de acesso à informação: a) a primeira seria a resposta oferecida por pessimistas que como Lieppmann (2008) desconfiam da capacidade do cidadão comum em dedicar tempo aos assuntos políticos e, a partir daí, formar uma opinião racional, coerente e responsável no campo da política. Schumpeter (1961) atribui ao reduzido senso de responsabilidade do cidadão comum sua incapacidade de proceder um julgamento racional sobre temas complexos; b) a segunda resposta argumenta que, apesar dos baixos níveis de informação, a maioria da população é sim capaz de tomar decisões racionais e consistentes. Pesquisas empíricas sobre opinião pública desenvolvidas por diferentes autores a partir dos anos sessenta (Key, 1966; Lane, 1968) ou, ainda, as proposições da teoria da escolha racional (Downs, 1957; Arrow, 1963; Oslon, 1971) advogam a ideia de que os cidadãos são capazes de

tomar decisões consistentes e racionais em que pesem as dificuldades em acessarem um nível elevado de informações através do debate público. Pesquisas mais recentes, como as desenvolvidas por Samuel Popkin (1994) ou Lupia e McCubbins (1998), ainda que questionem as opções metodológicas dos percussores dessa vertente, convergem para o entendimento de que, apesar da escassez de informações, a maioria do público é capaz de basear suas decisões em questões relevantes do debate político.

Para céticos como Lippmann, diante da incapacidade do público em geral compreender os assuntos públicos mais complexo, restaria como solução o socorro à atuação de peritos e das elites educadas e preparadas para dar conta das decisões. Dentre os riscos desse modelo, evidentemente, estaria a possibilidade da formação de uma “tirania de peritos”, tal como nos adverte Robert Dahl (1997). John Dewey, apesar de não refutar por completo as hipóteses levantadas por Lippmann, enfrentará um aspecto central do raciocínio do jornalista norteamericano, qual seja, o entendimento a respeito da natureza dos públicos (SILVA, 2016). Para Lippmann (2008), o público estará sempre distante do problema e, incapaz de compreendê-lo, será sempre dependente dos meios de comunicação para a formação de sua opinião. Para a maioria, portanto, resta a posição de receptores passivos dos debates, aguardando o momento de apoiar algum dos polos em disputa. E é exatamente aí que Dewey irá divergir de Lippmann, considerando o público enquanto sujeito ativo, com base num tipo de protagonismo possibilitado pela ação comunicativa. Para Dewey (2004), o público toma posição perante aquilo que o afeta, realiza suas escolhas, assume sua condição de participante ativo dos debates públicos. A comunidade de indivíduos quando afetada por um determinado acontecimento, situação ou debate público, termina por estabelecer conexões entre esses indivíduos, provocando a interação que caracteriza o público, com base na ação comunicativa. Dewey até concorda com Lippmann no que se refere à delicada situação do público nas democracias contemporâneas, mas diverge deste ao diagnosticar os motivos de tal condição. Se para Lippmann, o público é um *fantasma*, que padece das características necessárias à compreensão do mundo em sua complexidade, Dewey compreende que a responsabilidade pelo *eclipse do público* recai sobre o contexto social, cultural e político. Esse eclipse é causado por um conjunto de mudanças sociais que afastaram a democracia da perspectiva comunitária (SILVA, 2016). Dewey, então, assume a perspectiva de uma

recomposição do senso comunitário, na qual os meios de comunicação cumprem importante papel na superação do eclipse do público. Ele sugere a conformação de uma ampla comunidade, edificada sob a ação comunicativa, possibilitando aos cidadãos comuns a apreensão da realidade e das discussões públicas, pressuposto para que enfrentem e busquem soluções para os problemas que os afetam (Dewey, 2007). O retorno ao diálogo travado entre Dewey e Lippmann é, especialmente, interessante aos estudos contemporâneos sobre comunicação e democracia na medida em que nos permite abrir o campo de reflexão a respeito do debate público e da formação da opinião pública num contexto marcado pela promessa de uma suposta horizontalidade prometida pelo advento da comunicação digital. Conforme argumenta Silva (2016) a diferença fundamental entre os dois reside antes em suas visões conflitantes a respeito da essência do processo comunicativo do que nas concepções distintas que abraçaram a respeito da democracia. Se para Dewey, a comunicação é um processo reflexivo, construído a partir da interação e o público se vê formado no seio desse processo, Lippmann compreende o público como uma entidade na qual o compartilhamento e a produção de sentidos estão ausentes – “ele apenas recebe *inputs* sobre o mundo por meio da comunicação de massa” para posteriormente emitir *ouputs* com base nas imagens que os membros do público formam individualmente (p.66). Em Lippmann, portanto, o público age fundamentalmente a partir de informações recebidas e o processo comunicativo é visto de forma linear. Já para Dewey o processo comunicativo é um fenômeno dialético, dinâmico que faz com que o público se afaste da passividade proposta pelo primeiro. A consequência, então, será a emergência da comunicação enquanto elemento indispensável à afirmação da autonomia do público e, em última análise, é ela quem pode assegurar o vigor da própria democracia.

3.2

O papel da comunicação pública na realização do ideal democrático

A tradição liberal foi, historicamente, aquela que melhor ofereceu argumentos a respeito do papel da comunicação na consolidação dos ideais democráticos. O mais tradicional desses argumentos reserva aos meios e agentes da comunicação, o papel de vigilância sobre o Estado em defesa da esfera civil e do interesse público em geral (GOMES, 2005). Entretanto, apesar de preservar alguma relevância, esse

argumento perde muito de sua validade na era dos meios de comunicação de massa, muito distantes do tempo em que os “meios” eram basicamente publicações políticas, nas mãos de pequenos proprietários e organizações, com circulação restrita. Ainda assim, é sabido que o referido argumento segue sendo repetido acriticamente como se nada tivesse mudado (CURRAN, 1991). Há mais argumentos disponíveis no repertório liberal: o que percebe a função dos meios enquanto “tribuna pública”; aquele que ressalta seu caráter pedagógico ou mesmo a proposta do *jornalismo cívico* como uma possibilidade para a recuperação da noção de interesse público no âmbito da comunicação industrial (GOMES, 2005. p. 215). A argumentação liberal, desde sempre, apoia-se na premissa de que a base do governo democrático é a opinião do povo, mas a fragilidade dessa posição reside exatamente no fato de que o controle sobre os meios se alterou substancialmente na era industrial.

Mais recentemente, a perspectiva *deliberacionista* veio a suscitar um novo conjunto de questões ao repor a comunicação pública no centro das atenções da teoria democrática. Há um vínculo evidente entre a *comunicação pública* e a *esfera pública* habermasiana, ainda que não sejam exatamente coincidentes. De forma a tornar mais inteligível o entendimento, “podemos dizer que a comunicação pública ocorre na esfera pública, embora os conceitos não sejam equivalentes” (MATOS; PEREIRA FILHO, 2016). Importante referir de antemão que a comunicação pública em questão não se confunde com a comunicação feita pelo Estado. Afinal, a ação estatal não gera necessariamente produtos comunicacionais dirigidos ao debate público (WEBER, 2017) E, além disso, há de considerar que os cidadãos, movimentos sociais e instituições da sociedade civil, em geral, podem ocupar um lugar destacado nos processos de debate, negociação e tomadas de decisões relativas à vida pública. Nessa perspectiva, a comunicação pública *exige* a participação da sociedade não apenas como receptora da comunicação estatal, mas também como produtores ativos do processo (MATOS, 2009). Duarte (2007) é outro a enfatizar a participação ao afirmar que “a comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão” (DUARTE, 2007). Como já foi dito, a associação do conceito renovado de comunicação pública proposto por esses autores guarda relação direta com a perspectiva habermasiana. A comunicação em tela é aquela que se realiza na esfera pública, seja para construir bens públicos, para incidir sobre a agenda pública, estabelecer relações entre o Estado e a

sociedade ou para realizar interações entre organizações da própria sociedade (LÓPEZ, 2012). Estamos falando, assim, do conjunto de interações e fluxos de informação referentes a temas e questões de interesse público que se relacionam, direta ou indiretamente, com o aparato estatal, com as ações governamentais, com o terceiro setor e, até mesmo, com ações da iniciativa privada que mobilizam recursos ou motivações de interesse público (DUARTE, 2007). Portanto, a comunicação pública opera a relação e as mediações entre as instituições públicas e os cidadãos – ou entre eles próprios – possibilitando o aperfeiçoamento deste relacionamento no contexto das sociedades democráticas.

Sob a perspectiva *deliberacionista*, a comunicação pública é percebida, inclusive, como instância capaz de conferir qualidade às democracias e as práticas de comunicação cumprem importante papel para garantir a presença efetiva da sociedade na sustentação dos regimes democráticos. A comunicação pública possibilita a criação de fluxos de circulação da opinião e movimentos em torno de temas vitais ao indivíduo, à sociedade, ao Estado e à política, de maneira organizada ou mesmo espontânea (WEBER, 2017, p. 43). O debate público aparece como instância de reivindicação e de defesa das aspirações dos diferentes públicos que argumentam nas arenas discursivas (HABERMAS, 2014). O interesse público é o que vai estabelecer os parâmetros do debate e da movimentação das instituições do Estado e da sociedade. A capacidade de absorção pelos regimes democráticos do debate livre, orientado por argumentos racionais e abrangente o suficiente para envolver – direta ou indiretamente – aqueles que são atingidos pelas decisões públicas seria, então, indicador importante da qualidade da democracia.

Em que pese a originalidade da abordagem *deliberacionista* seria injusto desconsiderar o fato de que o “novo conjunto de questões” que ela propõe, na verdade, já havia sido suscitado pela teoria pragmática do início do século XX, particularmente, aquela desenvolvida por John Dewey – mencionado anteriormente. Seus argumentos baseiam-se em uma distinção fundamental: para Dewey, a democracia pode ser compreendida como uma *ideia* ou como um *sistema de governo*. Então, a arquitetura institucional, os procedimentos, os rituais, as organizações etc. – que compõem o sistema de governo democrático – são instrumentos através dos quais a *ideia* de democracia pode ser posta em prática. Porém, por mais abrangentes e sofisticados que possam ser suas instituições, nenhum Estado – nenhum *sistema de governo* – será suficiente para realizar a *ideia*

de democracia em sua totalidade. E por isso, essas instituições devem ser percebidas enquanto meios suscetíveis a mudanças, aperfeiçoamentos e também crises. Portanto, a crítica à democracia, enquanto sistema de governo, deve, sobretudo, ater-se ao melhor entendimento e apreensão da *ideia* de democracia, de modo que suas instituições possam refleti-la de forma mais adequada (DEWEY, 2004). Isso, no entanto, dependerá do aumento da capacidade dessa engenharia governamental em absorver os interesses do público, aproximando-se das questões debatidas pela comunidade de indivíduos, que devem participar de forma ativa e direta da busca pelo bem-comum.

Na teoria da democracia proposta por Dewey, as instituições governamentais são apenas mais um dentre outros arranjos possíveis para a realização da *ideia* de democracia. É na vinculação efetiva à comunidade que a democracia pode se realizar, fora isso ela é uma abstração sem efeito prático. E, assim, a democracia, de certa forma, se “desprende” da política na medida em que se percebe que a “forma política” é apenas uma das formas que assume a democracia. Para Dewey – e é muito importante assinalar esse ponto – a democracia “encontra-se mais no social do que no político” (POGREBINSCHI, 2004.p. 46). E essa perspectiva aponta no sentido de um autogoverno dos cidadãos, habilitados a participarem da formação dos valores que organizam a vida em comunidade. O modelo proposto por Dewey absorve plenamente a noção de discussão pública, mobilizando os indivíduos, e buscando soluções *acordadas* para os problemas gerais da comunidade. Ao tratar do aprimoramento possível do *sistema de governo*, Dewey reserva lugar destacado ao aperfeiçoamento dos métodos e condições de debate, discussão e persuasão. O livre exercício da comunicação possibilita o desenvolvimento de habilidades indispensáveis à resolução satisfatória dos problemas sociais por parte do *homem comum* (DEWEY, 2004). A semelhança com os temas trazidos por Habermas à teoria democrática contemporânea é evidente. Em raciocínio muito próximo ao de Dewey, a perspectiva deliberacionista compreende que a forma como o centro produtor de decisão política se relaciona e se vincula ao corpo da sociedade civil diz muito a respeito de sua capacidade de legitimação (GOMES, 2008) e isso parece estar muito próximo do entendimento de Dewey a respeito do papel da comunidade – do social – na garantia da legitimidade das instituições políticas.

Uma breve explanação a respeito da forma como Habermas enxerga a formação da opinião e da vontade coletiva, situada no centro de sua reflexão sobre a esfera pública, se faz necessária aqui. Em *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, ele chega a apontar expressamente as funções políticas da esfera pública. É no âmbito das interações discursivas que a opinião pública e a vontade geral assumem seu caráter democrático e constroem sua legitimidade. O desenvolvimento de instituições aglutinadoras do público que discute a política mediante razões é condição para que a esfera pública constitua-se enquanto espaço de mediação entre a sociedade civil e o Estado. Importa saber a esse respeito que esse espaço só pode ser garantido mediante a conquista, por parte de cada um, das condições econômicas e sociais mínimas para o preenchimento dos critérios de acesso. E, assim, a esfera pública politicamente ativa pode assegurar o vínculo entre a lei (expressão da vontade coletiva) e a opinião pública (HABERMAS, 2014). Portanto, em Habermas, “apenas a lei que emerge de um processo discursivo de formação da opinião e da vontade coletivas, levada a termos por cidadãos em situação de equidade de direitos, é democraticamente legitimada” (GOMES, 2008. p.71).

A não exclusão, no terreno da argumentação, de nenhum daqueles que são atingidos por uma determinada decisão pública é pressuposto, no modelo deliberativo, para a construção de soluções legítimas. Essa premissa guarda enorme correspondência com aquela, presente na tradição republicana, que indica a necessidade de cada cidadão ser também co-autor das leis que governam a comunidade. Mas o que diferencia o raciocínio habermasiano do modelo republicano é a incorporação do pressuposto liberal que reserva ao sistema político a condição de criador das leis. A esfera pública influencia “os modos, as matérias e, sobretudo, os resultados do processo de produção de decisão política” que segue, no entanto, sob a tutela da sociedade política. (GOMES, 2008). O fato é que as leis – as decisões públicas que afetam a vida de todos – devem ser produzidas em contato permanente com o debate público e a argumentação racional realizada no âmbito da esfera pública. Daí depreende-se, também, que o poder político deva ser devidamente “enquadrado” pelo poder comunicacional. Então, a esfera pública exerce a função de um sistema de alarme, uma caixa de ressonância para os problemas a serem tratados pelo poder político. Claro que também o sistema político poderia, através da esfera pública, influenciar a sociedade civil e aí temos

uma das principais lacunas da proposta *habermasiana*, o que não será objeto de debate no presente trabalho, importando apenas o mero registro.

O grande aporte de Habermas ao debate sobre as relações entre comunicação e democracia – objeto desse capítulo – consiste em posicionar sua esfera pública enquanto uma rede na qual se realiza a comunicação de conteúdos, pontos de vista, opiniões, que mediante a argumentação racional, se condensam e se transformam em opinião pública capaz de influenciar e tensionar o sistema político, democratizando-o e assegurando sua legitimidade. Nesses termos, a esfera pública aparece como “uma estruturação social orientada para a comunicação generalizada”. Ela representa todo espaço social gerado pelo agir comunicativo e portanto, “onde houver fala, aí haverá esfera pública” (GOMES, 2008. pgs 89, 91). O conceito de esfera pública habermasiano se torna, então, uma valiosa ferramenta para o debate e compreensão da política democrática na contemporaneidade, e as razões que Gomes (2008) elenca para validar seu emprego em teoria política nos parecem bastante razoáveis. São elas:

“a) a ideia de esfera pública permite a superação da contraposição seca, de origem moderna, entre sociedade e Estado. A esfera pública apresenta-se como uma instância intermediária, atravessada por fluxos de comunicação e influência de variada procedência e com múltiplos vetores; b) a noção de esfera pública oferece uma oportunidade conceitual para o exame, empírico e normativo, das vinculações que a democracia demanda que sejam estabelecidas entre cidadãos e sistema político. A esfera pública não é mero intermediário entre dois domínios na vida política; sua mediação se realiza por meio das importantes funções que cumpre no que se refere à legitimação do poder e da decisão política; c) o conceito de esfera pública permite explicar o lugar, o alcance e o papel de fenômenos sociais importantes para a política contemporânea, a começar pelos próprios meios de massa, mas incluindo neste conjunto, também, por exemplo, a profissionalização da política institucional e daquela produzida pela sociedade civil organizada; d) a ideia de esfera pública permite, de alguma forma, uma concepção mais secularizada do poder político, que, nesse caso, submeter-se-ia aos constrangimentos do poder comunicativo realizado pelos públicos de cidadãos; e) o conceito de esfera pública certamente esteve na origem da formulação de um modelo de democracia, a democracia deliberativa, que o coloca a discussão pública generalizada como centro gerador de legitimidade da decisão política. (GOMES, 2008. p.106)

Finalmente, seria conveniente destacar que as diferentes noções a respeito do que caracteriza e diferencia a comunicação pública convergem para o entendimento de que ela representa um dos pilares da democracia no mundo moderno, sendo um pressuposto à afirmação plena da cidadania, da liberdade e da autonomia dos indivíduos. Ainda que consideremos as particularidades da tradição liberal ou mesmos as desconfianças presentes no republicanismo, seria razoável supor que nas

“três grandes correntes da teoria da democracia” (ITUASSU, 2014. p.118), a comunicação pública pressupõe algum nível de envolvimento dos cidadãos, engajamento, diálogo e respeito às diferentes aspirações e demandas que emergem da sociedade em direção ao Estado. Sua prática, portanto, é indissociável do exercício efetivo das liberdades democráticas. Não por acaso, no Brasil, o conceito de comunicação pública se desenvolve e se aperfeiçoa concomitantemente ao processo de redemocratização do país, em especial, na década de oitenta, ampliando suas perspectivas para além da prática da *comunicação governamental*.

“(…) dentre os múltiplos significados da expressão Comunicação Pública é possível encontrar um ponto comum de entendimento que é aquele que diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para construir a cidadania. (BRANDÃO, 2006. p. 10)

É com base nessas premissas que a presente pesquisa se propõe a refletir sobre a forma como as questões relacionadas à comunicação pública concorrem para o sucesso de iniciativas de democracia digital.

3.3 Comunicação em rede, participação e esfera pública

Se, como se afirmou no primeiro capítulo, as principais vertentes da teoria democrática contemporânea estão de acordo com a noção de que a comunicação pública representa um dos pilares da democracia no mundo moderno, sendo um pressuposto à afirmação plena da cidadania, da liberdade e da autonomia dos indivíduos, então, seria de se esperar que essa noção fosse, ao menos, atualizada com o advento da comunicação digital. E, de fato, o que se observa é uma renovação do interesse pelo eixo que une democracia e comunicação pública, pondo à disposição uma diversificada literatura que se ocupa do tema. Como o foco desta dissertação tem sido as discussões referentes à participação política nas democracias contemporâneas, então, a revisão de literatura proposta para esta seção seguirá privilegiando a produção atenta a esse aspecto.

Nos estudos das relações entre comunicação e política são frequentes os alertas a respeito do papel nocivo dos meios de massa sobre a esfera pública. A tendência à manipulação do debate público, os limites estruturais e a ação do interesse privado sobre o jornalismo colocam sob risco – ou simplesmente

comprometem – a possibilidade da comunicação de massa atuar para a qualificação da cidadania através do debate público. A indústria da informação nos afastaria, assim do ideal de uma comunicação pública na qual prevalecesse a apresentação de argumentos racionais e a informação de qualidade para prover a cidadania dos recursos necessários ao exercício da cidadania (BLUMLER; GUREVITCH, 1995; ENTMAN, 1989; POSTMAN, 1985; JAMIESON, 1992). A internet surge, então, como um sopro de esperança para a hipótese de que, finalmente, as esferas política e civil pudessem se comunicar diretamente, livres dos constrangimentos causados pelos meios de massa. A informação política, apoiando-se nas facilidades gerados pelo ciberespaço, seria revigorada e contribuiria para a renovação de todo o processo político (CHOUCRI, 2000). Como indica Gomes (2008), “na literatura acerca do impacto da internet sobre a extensão das possibilidades de participação política” (GOMES, 2008. p.304) dois temas são recorrentes: a ideia do revigoramento da esfera pública proporcionada pelo “novo meio ambiente de comunicação política” e a expectativa de que a internet e os novos meios digitais pudessem suplantar os limites já fartamente destacados dos meios tradicionais de comunicação de massa.

De repente, parecíamos estar diante de todos os “requisitos básicos da teoria normativa de Habermas sobre a esfera pública democrática” (BUCHSTEIN, 1997, p.251). A diversificação de fontes, temas e dos centros formuladores de conteúdo levaram um número considerável de autores a supor que o padrão da comunicação política tradicional estava seriamente desafiado ou em vias de superação. As tecnologias digitais teriam, enfim, aberto a possibilidade de que os cidadãos se fizessem representar no debate público, produzindo e veiculando seus próprios conteúdos. A comunicação política, dessa forma, assume múltiplas direções e origens, dissolvendo as barreiras entre aqueles que geram e os que consomem informações. (CASTELLS, 1999; DUTTON, 1999; DIZARD, 2000; SLAVIERO, GARCIA e MACIEL, 2012; CUNHA, COELHO e POZZEBON, 2014). Essa percepção seria reforçada pela emergência de novos movimentos sociais e políticos atuando em rede, livres da presença da liderança vertical única e fortemente apoiado nos recursos da comunicação digital. Os novos sujeitos sociais e seus movimentos em rede reforçam, então, a ideia de que uma nova esfera pública havia se constituído, estimulando a participação política direta e reduzindo a dependência dos atores sociais frente aos meios de massa. Um novo tipo de ocupação do espaço

público foi se impondo e com ele novos arranjos políticos pareciam se tornar possíveis (CASTELLS, 2003; LERNER, 2010; VICARI, 2013; ANTUNES E BRAGA, 2013).

E nesse ponto também surgem vozes dissonantes a nos alertar para o fato de que mesmo oferecendo novas possibilidades, a internet, por si só, não seria capaz de assegurar que essa “nova esfera pública” se visse representada nas estruturas formais da democracia. Apenas o aumento da oferta de informação não garantiria melhores condições de participação no jogo democrático e capacidade de ação efetiva. Ou seja, ainda que tenha dado voz a muitos indivíduos que antes eram “mudos socialmente”, a comunicação digital, de forma alguma, garante que os mesmos serão ouvidos (WOLTON, 2006). Assim, se estamos falando na hipótese da conformação de uma esfera pública pluralista e democratizada em termos de acesso à informação, convém, considerar estudos que, de forma bem realista, indicam que a internet também pode atuar mais como um complemento para o uso de indivíduos já informados do que como porta de entrada para outros menos habituados a consumir informação política voltada à interferência nos processos de decisão (DIMAGGIO, 2001). Segundo esse raciocínio, muitas das assimetrias e exclusões do debate público características dos tempos de dependência dos *mass media* acabariam sendo reproduzidas e continuadas sob a vigência da comunicação em rede. A internet, ainda que reúna as condições necessárias para tal, não assegura, através de sua mera existência, a melhoria do nível das discussões públicas (PAPACHARISSI, 2002). Há aqueles que como Polat (2005) desconfiam da capacidade do estabelecimento, a partir da internet, de discussões globais, abrangentes e de grande significado face à tendência à fragmentação e atomização dos debates na rede.

Jenkins et al (2008) parece ter uma resposta interessante a essa questão ao supor que mesmo aqueles que consomem informação de forma passiva o fazem de forma diferente em um mundo no qual percebem o seu potencial de contribuição para conversas mais amplas sobre um determinado conteúdo do que em um mundo onde são impedidos de ter uma participação significativa (JENKINS; GREEN; FORD; 2015). Então, segundo essa perspectiva, há de se relativizar os indícios de conservação e enfatizar a observação às mudanças culturais de grande envergadura e suas consequências sobre o comportamento, a atuação social e relacionamento dos indivíduos uns com os outros proporcionadas pela comunicação digital. Para

além do debate sobre produtores e consumidores de mídia há a questão das formas de interação, modificadas profundamente, que não podem ser desconsideradas ao debatermos a cultura participativa nas sociedades contemporâneas (JENKINS, 2008).

Em que pesem as advertências e ponderações bastante pertinentes que costumam frequentar o debate, o fato é que a internet e a comunicação digital, em geral, permitem suprir algumas necessidades para a conformação de arenas discursivas mais horizontais possibilitando uma oferta mais ampla de informações de fontes de informação, o que parece ser condição – não exclusiva, mas fundamental – à emergência de uma esfera pública renovada. Essas necessidades se referem à relativização, ou para alguns, a superação dos mediadores; a interatividade proporcionada pela internet, conferindo protagonismo a quem emite e a quem recebe a informação; a redução de custos para a transmissão de grandes volumes de informação; a diversificação de meios e recursos; o aumento do controle sobre a produção e a circulação das mensagens pelos próprios usuários da internet, relativizando a ingerência dos meios de massa (CARLSON; DJUPSUND, 2001). Para Gomes (2008), todo esse processo e o sistema de informação resultante dele permite ao cidadão uma apreciação mais consistente da vida política e da esfera pública. A comunicação em rede permite uma oferta de informação muito mais diversificada, acessível e simplificada do que aquela proporcionada pela indústria da notícia. As vantagens da comunicação política no ambiente digital seriam múltiplas e se desdobram em melhores condições de troca e diálogo entre indivíduos; na ampliação do estoque de informação disponível, dispondo insumos variados e em quantidade muito superior ao verificado anteriormente; na facilidade de acesso, de forma cômoda e a custos reduzidos; na independência de filtros e mecanismos de controles estatais; nas possibilidades renovadas de interatividade horizontal, em fluxos de comunicação de mão dupla, livre de restrições, conformando o espaço propício para a deliberação pública; na entrada de vozes minoritárias ou excluídas anteriormente do debate público (BARNETT, 1997; GIMMLER, 2001; BUCHSTEIN, 1997; GIBSON, 2001; DOWNEY; FENTON, 2003; GOMES, 2008).

Portanto, ao menos sob a perspectiva deliberacionista, há muitos bons argumentos disponíveis em favor da hipótese de que a internet contribui para a conformação de uma esfera pública no sentido habermasiano, que funcionaria como

um espaço de troca de informação e pontos de vista, possibilitando aos cidadãos participarem da vida pública e deliberar sobre questões de interesse geral com base na argumentação racional (HABERMAS, 1994). As advertências relativas ao não-cumprimento das promessas de realização desse ambiente de debates públicos pela internet e aos constrangimentos, já bastante visitados, à realização da perspectiva habermasiana, podem ser respondidas da forma como propõe Hamlett (2003) para quem cabe à sociedade extrair dos recursos da comunicação digital tudo o que ela pode oferecer em termos democráticos. As possibilidades abertas pela comunicação digital em favor do debate público, da interatividade e do aumento do nível de informação visando formar cidadãos mais ativos e aptos a participar do processo político são, efetivamente, possibilidades. O que define se a internet muda, ou não, a vida política e contribui para a participação cidadã no seio de uma república é a ação prática dos indivíduos, suas escolhas e as circunstâncias sociais (DAHLGREN, 2001). E é assim que o que parece mesmo importar nesse debate, do ponto de vista dos efeitos práticos sobre a democracia, é a capacidade de transitarmos da “retórica do diagnóstico (positivo ou negativo) para uma perspectiva de responsabilidade e tarefa” (GOMES, 2008. p.326).

3.4

A análise da comunicação pública na mídia de massa

Ao longo do presente capítulo, buscou-se examinar as relações entre comunicação e democracia, como forma de identificar quais seriam as precondições para que a comunicação pública participe da realização do ideal democrático. Foram recuperadas, também, algumas das reflexões neste terreno que emergiram com o advento da internet. Como se viu, para diferentes autores, a comunicação em rede proporciona novas possibilidades de compartilhamento de informação e conhecimento a respeito do funcionamento do Estado capazes de contribuir para a criação de um ambiente público de debates aberto à influência da cidadania. E para encerrar este capítulo, cumpre esclarecer de que forma esta pesquisa percebe a publicidade governamental e de que maneira pretende analisá-la em seu formato de maior alcance na contemporaneidade: o comercial.

Nas sociedades contemporâneas a comunicação pública se realiza por meio das mídias de massa envolvendo uma ampla cadeia de eventos – concepção,

produção, recepção etc. – até que se realize o ato comunicacional (FAIRCLOUGH, 1995). Em função do aumento da relevância da linguagem audiovisual, já debatida na introdução desta pesquisa, uma das principais formas que a comunicação pública de massas adquire é a do comercial, conteúdo audiovisual distribuído a milhares ou milhões de pessoas.

Para Luhmann (2000), o comercial é o fenômeno mais enigmático da mídia de massa e a ele não é exigido apresentar os objetos ofertados com detalhes informativos e nem se preocupar com o tempo necessário à apreciação crítica ou tomada de decisão pensada (LUHMANN, 2000). Temos aí, então, um aspecto da comunicação pública contemporânea que interessa especialmente a esta pesquisa e que reforça a pertinência da análise de vídeos produzidos pelo Poder Público para se comunicar com a sociedade. No entanto, há de se atentar para o fato de que esta análise envolve uma exigente atividade de decodificação das mensagens organizadas em um texto multimodal complexo. O comercial, em função das estratégias semióticas e discursivas que o revestem, dificultam a apreciação crítica mais fundamentada.

Para proceder a análise dos vídeos publicitários, instrumento da comunicação pública de massas praticado pelos governos na contemporaneidade, esta pesquisa opta por seguir o percurso indicado por autores como Vieira e Yared (2013; 2015), e mobiliza, de forma integrada a Análise de Discurso Crítica, ADC, a Teoria Semiótica Social da Multimodalidade, TSSM, e a Linguística Sistêmico-Funcional, LSF, no intuito de se estabelecer uma análise abrangente dos recursos semióticos utilizados no material publicitário em questão. Torna-se necessária, então, uma exposição a respeito dos princípios de cada uma das três facetas desse tripé metodológico.

3.4.1

A Análise de Discurso Crítica

Inicialmente, cumpre dizer que a Análise de Discurso Crítica (ADC) reconhece a centralidade do discurso na vida social e entende que toda ação social se realiza a partir do discurso e através dele. Porém, ela contempla não somente a análise linguística, mas incorpora a crítica social e o contexto histórico em uma perspectiva transdisciplinar, em diálogo com outras teorias que se alinham a seus

pressupostos. Assim, a ADC pode flertar tanto com as proposições de Bakhtin (1929) a respeito do uso ideológico da linguagem, quanto às de Foucault (1979) debatendo as relações entre discurso e relações de poder, sem perder sua vitalidade enquanto instrumento de análise. Ela é, ao mesmo tempo, teoria e método (TÍLIO, 2010).

A Análise de Discurso Crítica possui valor ontológico e epistemológico, ela se ocupa dos usos possíveis da linguagem em processos de dominação, manutenção das relações de poder e reprodução de ideologias. A ADC entende a linguagem/semiose enquanto prática social, moldada a partir da interação dos indivíduos uns com os outros, no âmbito da vida social e em diálogo com a cultura e as demais práticas sociais. Ela dá sentido à linguística na medida em que oferece um caminho para a compreensão da língua considerando o contexto histórico, cultural e social. Na ADC, os textos são percebidos enquanto eventos, em grande medida, condicionados por relações de poder, visões de mundo e disputa por hegemonia. Trata-se de “um método qualificado para estudos sociais e linguístico-discursivos, justamente por ter criado macrocategorias de análise (discurso, gêneros e estilos), que são simultaneamente categorias linguísticas e sociais” (YARED, 2015. p. 23). A ADC possibilita uma imersão no universo complexo da formação do sentido, desvendando a face semiótica das práticas sociais e o uso da linguagem pelas instituições sociais portadoras de um determinado discurso.

Ao optar pela Análise de Discurso Crítica esta pesquisa absorve sua pretensão em estabelecer um tipo de leitura do discurso marcada por três aspectos essenciais: a crítica social, a atenção à contemporaneidade e a teoria multimodal de linguagens e semioses (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999). A ADC não negligencia os temas da desigualdade social e de acesso à informação e nem mesmo o uso do texto para veicular ideologias, legitimar o poder e disputar hegemonia nas sociedades contemporâneas. Ela é crítica por “ter o objetivo de mostrar maneiras não óbvias pelas quais a língua envolve-se em relações sociais de poder e dominação e em ideologias (FAIRCLOUGH, 2001, p. 229) sendo, portanto, uma análise ancorada em uma perspectiva sócio-histórica (VYGOSTKY, 1978). As ambições da Análise de Discurso Crítica não se restringem à análise dos textos e das relações de poder neles expressas, mas se estende à pretensão em contribuir para a redução das desigualdades em termos de trocas e acesso a informação, conhecimento e bens culturais e políticos nas sociedades contemporâneas (KRESS, 1996).

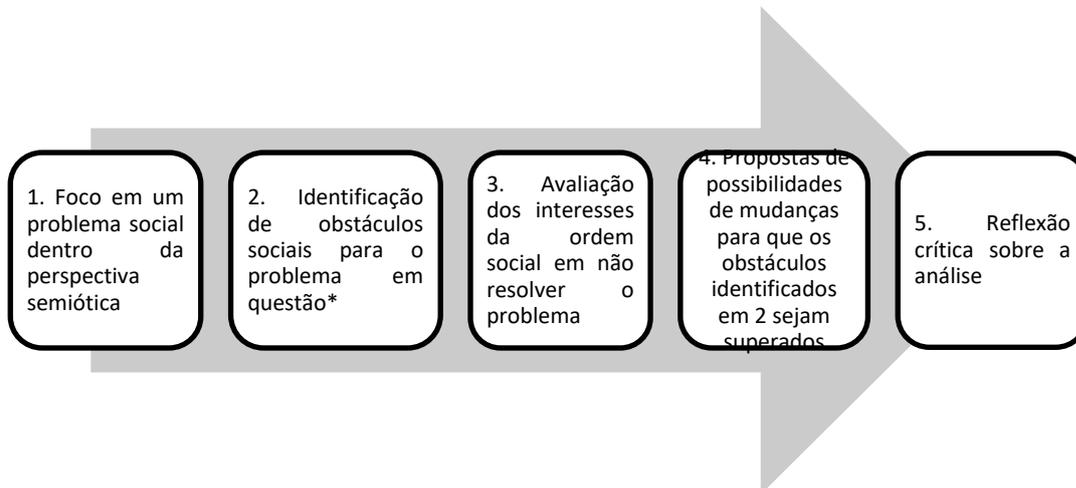
Para dar conta desses objetivos, a ADC assume um conceito semiótico de linguagem na qual, como sugere Fairclough (2001), esta é definida como qualquer forma de produção de significados. E aqui temos, então, tanto a linguagem verbal quanto aquela veiculada através de outras semioses, tais como imagens, gestos, expressões faciais etc. Assim, a ADC se reveste de um caráter interdisciplinar e interdiscursivo, estabelecendo um intenso diálogo entre linguística e semiótica (TÍLIO, 2010). A perspectiva interdisciplinar é útil não apenas em função da necessidade de analisar o discurso em suas múltiplas formas, mas também em virtude da profunda conexão entre discurso e relações de poder existente em uma sociedade que transformou o conhecimento e a informação em bens de altíssimo valor e relevância nas relações sociais, políticas e econômicas (LYOTARD, 1998).

Assim, um aspecto fundamental da ADC e que interessa, especialmente, a esta pesquisa é a relevância que as práticas discursivas e sociais ocupam na elucidação dos significados presentes em um texto. Os processos de produção, distribuição e consumo dos textos, bem como as práticas sociais, são considerados na análise proposta por essa escola. E então há de se admitir que, uma vez que semioses são todas e quaisquer forma de produção de significado, logo, toda prática social possui elementos semióticos. A ADC é “a análise das relações dialéticas entre semioses e outros elementos das práticas sociais” (TÍLIO, 2010. p.93). Portanto, seria ingênua qualquer tentativa de análise da comunicação presente em iniciativas de e-participação, objetivo desta pesquisa, dissociada da análise do contexto social e político nas quais elas estão inseridas. Por isso a ADC parece ser mesmo um recurso útil às pretensões desta dissertação.

A ADC enquanto teoria e método permite uma permanente atualização de seus parâmetros metodológicos e seu dinamismo rejeita a adoção de um modelo rígido de análise. Entretanto, não dispensa a assimilação de diretrizes de análise, que se dá com base na adaptação do modelo analítico de Bhaskar (1996). Esta adaptação “incorpora as necessidades reconhecidas da ADC, mas não precisa ser seguido como método. Ao invés de buscar categorias, o analista deve entender como as questões do modelo se fazem presentes no discurso a ser analisado” e fazer as necessárias adaptações (TÍLIO, 2010. p.94).

Assim, o modelo analítico no âmbito da Análise de Discurso Crítica deve seguir o seguinte percurso:

Figura 2: Modelo analítico para a ADC



*2.1 Análise das práticas sociais e discursivas em que o problema está inserido/2.2 Análise semiótica da relação do problema com os demais elementos dentro da prática em questão/2.3 Análise semiótica do discurso;2.3.1 Análise estrutural das ordens do discurso;2.3.2 Análise interacional entre o texto e o leitor (análise interdiscursiva/análise linguística e semiótica)

Fonte: CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 199; FAIRCLOUGH, 2001; TÍLIO, 2010

(Adaptado pelo autor)

Importa ressaltar neste ponto que a ADC não está interessada na mera análise da linguagem. O que o método em questão propõe é tomar como ponto de partida um problema social para daí desenvolver uma reflexão crítica que aponte caminhos possíveis para sua resolução. E o problema surge como fruto de uma atividade ou reflexão, servindo para delimitar a análise (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999). Após isso, a análise passa a se debruçar sobre os obstáculos sociais que concorrem para o problema em questão. Nesta etapa, é necessário buscar a compreensão da origem do problema bem como os obstáculos para sua resolução. Após essa etapa chega-se até a avaliação dos interesses em não resolver o problema. E, finalmente, após todo o percurso descrito acima, busca-se identificar as possibilidades para a superação dos obstáculos à resolução do problema. A Análise de Discurso Crítica não pode ser furta, no entanto, de refletir criticamente sobre si mesma, apontando suas limitações e tendências e, igualmente, se colocando em diálogo com outras práticas sociais participantes da resolução do problema social analisado.

3.4.2 A Teoria Semiótico-Social da Multimodalidade

Na comunicação de massas contemporânea, os textos com maior alcance são textos multimodais, eles articulam não somente significantes verbais, mas reúnem outras formas de expressão: imagens, gestos, cores, expressões faciais etc. A abordagem multimodal entende que o desenvolvimento tecnológico proporcionou a criação de diferentes formas de significação textual, retirando da escrita a centralidade em termos de formação de significado. A origem deste tipo de abordagem remonta aos estudos do linguista britânico M. A. K. Halliday (1973; 1978; 1985; 1994) e se desenvolve em trabalhos realizados por autores como Kress (1993; 2003; 2005; 2006), Van Leeuwen (1996; 2001; 2002) e Lemke (1998; 2002; 2004). Suas reflexões analisam a perda do primado da palavra grafada, da escrita, enquanto modo de linguagem utilizado nos processos de construção do significado nas diferentes formas de comunicação praticadas pelos indivíduos na contemporaneidade. Assim, o texto é visto como qualquer produto comunicativo que estabelece sentido em um determinado contexto (HALLIDAY; MATTHIESSEN, 2004). E nesta perspectiva, a linguagem é percebida como um sistema multifacetado “de construção de significados baseados nas escolhas que o falante faz, de forma consciente, ou não, realizando uma função em uma determinada situação discursiva” (LIMA-LOPES, 2012. p.26). Os diferentes modos de linguagem (semioses) são resultado de um processo histórico que condiciona a utilização de determinados recursos semióticos pelos indivíduos nos processos de representação e criação de significados, em cada sociedade, em cada cultura (KRESS, 2010). O potencial semiótico de cada recurso material mobilizado nos processos de significação são definidos pelo uso que cada cultura faz deles. Os modos de linguagem são definidos, então, pelas práticas sociais e históricas e não podem ser negligenciados quando se busca compreender os discursos produzidos em cada cultura. Assim, a abordagem multimodal se ocupa da linguagem em sua totalidade, valorizando igualmente estrutura e significado, uma vez que ambos contribuem para compor um único elemento (HALLIDAY, 1994). Todos os sistemas semióticos perceptíveis em um texto participam da construção de seu significado.

A análise de um texto, de acordo com a teoria da multimodalidade deve observar o que ocorre em seu entorno, assumindo que texto e contexto assumem uma condição de interdependência (THOMPSON, 1994). As escolhas feitas na construção de um texto (as palavras, estruturas, modos de dizer etc.) se relacionam com o ambiente no qual ele é construído, e daí depreende-se que os contextos de cultura – o pano de fundo no qual a interação está inserida – e o de situação – que se refere à situação imediata de realização do texto – devam ser considerados e absorvidos em análises dessa natureza. Há de se ater, ainda, ao fato de que o texto varia não apenas em função de seu contexto de produção, mas também em virtude de seu objetivo social. Trata-se de um método de análise profundamente ancorado na realidade social dos seres humanos.

Então, o modelo proposto pela teoria da multimodalidade incorpora a observação a uma série de significados e ações que, muitas vezes, extrapolam o componente linguístico. A língua, nesse caso, é percebida como parte de um meio social mais amplo e, conseqüentemente, participa da própria construção da realidade. A linguagem verbal é integrada a um amplo campo de análise, considerando-se aí todos os elementos envolvidos na interação, bem como o ambiente social. Ela deixa de ser vista como a principal via análise de ideologias que habitam o cotidiano (LIMA-LOPES, 2012). A teoria da multimodalidade permite, ainda, incorporar à análise de um texto o reconhecimento de que as escolhas realizadas e instanciadas por aqueles que o produziram não são aleatórias e alheias a influências ideológicas, tensões sociais, políticas etc. (THOMPSON, 1994; IEDEMA, 2003). Na perspectiva multimodal, com efeito, todo texto mobiliza recursos não linguísticos, como expressões faciais e gestos no caso da linguagem oral ou layouts e tipografia no caso da língua escrita. Portanto, todos os textos são multimodais (BRALDRY; THIBAUT, 2006).

As mudanças na forma como os seres humanos se comunicam e as tecnologias relacionadas ao processo comunicacional alteram o lugar da língua, em especial, em sua forma escrita, suscitando a valorização do código visual, que passa a influenciar decisões dentro do próprio código escrito. As tecnologias digitais reforçam esse processo e, não por acaso, as plataformas online passam a moldar o perfil dos instrumentos de comunicação off-line, vide o caso dos jornais impressos que passam, cada vez mais, a se assemelhar com seus portais. Novas formas de significação e interação são construídas ao transitarmos de uma lógica baseada no

texto para outra, baseada na imagem (KRESS, 2002). Na medida em que as tecnologias digitais avançam, constata-se a sobrevalorização da imagem, em detrimento do texto escrito. Kress (2003; 2006) entende, inclusive, que o fato da escrita ceder lugar à imagem na primazia do processo comunicacional deveria nos levar a revisitar todas as práticas educacionais e analíticas, pois isto implica em uma nova lógica de pensamento que não pode ser subestimada. A teoria da multimodalidade pretende dar conta dessa dinâmica e, ainda, absorver a questão das escolhas e da combinação entre os diferentes modos de linguagem e recursos semióticos. Ela busca considerar o contexto cultural, que molda nossa percepção de linguagem e seu uso. Assim, temos uma teoria sociossemiótica, baseada na análise multimodal, que analisa a produção de significado dentro de contextos determinados, considerando aspectos culturais, políticos etc.

Cumpra ao menos mencionar aqui, no entanto, as advertências feitas por autores que percebem um certo feitichismo tecnológico em Kress, e nos lembram que as relações entre linguagem e tecnologia não são nada recentes e historicamente esta tensão sempre esteve presente no seio da cultura ocidental (LIMA-LOPES, 2012). Além disso, há de se considerar a transitoriedade de nossas habilidades interpretativas e a flexibilidade dos códigos visuais (MCDONAGH, GOGGIN, et al, 2005) para não nos inclinarmos em direção a uma excessiva valorização da linguagem visual na era da comunicação digital. A própria língua escrita possui uma visualidade intrínseca. O texto não existe isolado da imagem, mesmo por que a própria representação da palavra escrita se dá através de... imagens. Imagem e escrita estão visceralmente associadas e essa relação nos informa muito a respeito de nossa cultura e da própria formação de sentido em nossa sociedade (FERREIRA, 2011). A interpretação tanto de imagens quanto de palavras escritas dependerá, sempre, das referências acumuladas pelo leitor. E, a esse respeito, reforçando o argumento de que o texto não existe sem a imagem, bastaria lembrarmos que um texto, em árabe, para alguém que não domine o idioma, não passa de uma imagem. Tudo isso vem a reforçar a ideia de que a realidade é bem mais complexa do que a dicotômica separação entre imagem e texto que se observa na literatura multimodal (LIMA-LOPES, 2012).

Mas a abordagem semiótica é extremamente útil à compreensão do processo comunicacional ao nos alertar – dentre outras questões que suscita – para o fato de que a língua não é, e talvez jamais tenha sido, capaz de suprir todas as necessidades

significativas da comunicação, o que nos leva a construção de códigos semióticos complexos nos quais a produção de significado costuma mobilizar sempre mais de uma semiose (IVINS JUNIOR, 1969). Outra questão importante é a percepção de que os textos sofrem, cada vez mais, a influência decisiva da imagem (FLUSSER, 2002) e isso ocorre mesmo antes do surgimento das tecnologias digitais (PRIOR, 2005).

Parte das questões suscitadas pela teoria da multimodalidade já havia sido levantada por alguns dos expoentes da Escola de Frankfurt para quem a nova ordem capitalista que emergiu após a Segunda Guerra Mundial ensejou a criação de uma indústria de massa em torno da cultura e do entretenimento que, ao ter de se comunicar com um vasto e diversificado público, teve de lançar mão de recursos imagéticos em escala jamais experimentada. A imagem aí funciona como um elemento facilitador e uniformizador, que busca suprimir eventuais barreiras culturais e níveis diferenciados de conhecimento e erudição. Suas expressões mais eloquentes durante o século XX são, seguramente, o cinema e a televisão (HORKHEIMER; ADORNO, 2002). Poder-se-ia ir um pouco além e dizer que as bases da Teoria Semiótico-Social da Multimodalidade estão presentes já nas obras de Hjelmslev, Halliday e Barthes.

A teoria multimodal é, por assim dizer, “uma teoria da comunicação responsável por descrever o processo de construção do significado” (LIMA-LOPES, 2012. p. 50). Ela busca compreender este processo, considerando aspectos culturais, contextos sociais e as diferentes formas de apropriação da linguagem. A Teoria Semiótica Social da Multimodalidade desenvolvida por Kress (2003) entende que os signos são criados a partir de determinados interesses e necessidades comunicacionais, em cada realidade cultural específica, sendo influenciados por ideologias, relações de poder etc. Os sentidos, portanto, como sugere Stuart Hall “são produzidos dentro da história e da cultura” (HALL, 2016. p. 59). O significado é motivado e realizado no momento da comunicação. Para esta teoria, o autor/escritor de textos é um fazedor de significados (meaning maker) que escolhe seus recursos semióticos de acordo com seus interesses e com o que lhe é oferecido pelo ambiente social (YARED, 2015).

Para a Teoria Semiótica Social da Multimodalidade, o texto moderno realiza a integração do sentido trazido pela escrita, pela imagem, som, expressões corporais e faciais etc. Daí que o conceito mais fundamental desta teoria seja o de recurso

semiótico, “que amplia a ideia de signo e torna claro que o uso, o contexto e o interesse do autor são os fatores que definem o rumo funcional e, assim, o uso do recurso semiótico em determinado ato comunicativo com determinado significado” (Idem, p.41). Então, o que temos é a percepção de que os usos dos recursos semióticos feitos pelo *meaning maker* são motivados, interessados e não arbitrários. Os demais conceitos basilares dessa teoria são: modo, meio, proveniência, *strata*, discurso, *design*, produção e distribuição. A presente pesquisa se debruçará, em especial, sobre o conceito de *modo*, além, claro, do conceito de *recurso semiótico*.

Modos são recursos semióticos capazes de reproduzir simultaneamente discursos e tipos de interação. Ele é o recurso semiótico que se molda de acordo com a cultura e a história de uma comunidade, carregando toda a carga semântica de usos socialmente reconhecidos de símbolos, gestos etc.. O modo tem o poder de servir de expressão para o discurso. Como exemplo prático, podemos recorrer ao modo como os comerciais, em geral, retratam a identidade social do brasileiro/a, fortemente marcada pelo sorriso, que nos torna parte de uma nação feliz, festeira, simpática – estereótipos do “homem cordial” brasileiro consolidados durante longo período histórico.

A abordagem multimodal nos ajuda a compreender que a linguagem é apenas um dentre vários outros sistemas semióticos-sociais utilizados pelos seres humanos para se comunicarem e produzirem sentido e que estes outros modos são tão importantes quanto à própria linguagem (KRESS, 2010; KRESS; VAN LEEUWEN, 2006). Mais do que isso, é preciso estarmos atentos ao contexto cultural, social e político caso tenhamos a pretensão de compreender as diferentes formas de expressão utilizadas no instante em que se dá a comunicação.

Em análises de produtos publicitários como a que é proposta nesta dissertação, é preciso estar atento ao fato de que traços “extralinguísticos” podem ter grande carga significativa e isso envolve fonte, tamanho de parágrafos, cor, entonação, nasalização etc. Em um texto multimodal, que envolve movimentos, textos no modo escrito, textos no modo fala, imagens, cores, “devemos levar em consideração as três metafunções da linguagem, a ideacional, a interpessoal e a textual”. Não é por acaso que a abordagem multimodal lance mão de tantos conceitos da Linguística Sistemico-funcional, LSF. Mas a TSSM avançou nesta classificação das metafunções da linguagem, definindo-as como representacional, orientacional e organizacional. E, assim, numa peça publicitária é possível verificar

como a mensagem está organizada, a quem está orientada e quem a orientou e como representa realidade (YARED, 2015).

Importa, especialmente, a esta pesquisa a noção de que o discurso pode ser analisado de forma ampla, não se limitando aos recursos verbais. O texto constrói seu sentido de maneira diversa, complexa, e o percurso gerativo de sentido, método segmentado em diferentes níveis de observação do objeto, nos permite analisá-lo sob diferentes perspectivas. Na abordagem semiótica, não somente palavras e imagens, mas também os objetos podem servir ao entendimento da produção de sentido (HALL, 2016). A análise conjunta e simultânea de diferentes modos de linguagem é uma das grandes contribuições da teoria multimodal para análise do discurso.

3.4.3

Abordagem multimodal, Linguística Sistêmico-Funcional e linguagem videográfica

Lima-Lopes (2012) propõe a aplicação da teoria da multimodalidade a outros sistemas semióticos, em especial, à linguagem videográfica. Para este autor, cada modo de linguagem possui uma gramática própria “responsável pelos construtos de expressão” que o mesmo possui em uma determinada cultura. No caso do vídeo, há duas formas possíveis nas quais sua gramática se revela. Um vídeo pode ser tanto um modo de linguagem – onde assume o papel de sistema elaborado, que mobiliza outros modos de linguagem para se realizar – ou mero registro do cotidiano. O primeiro caso é o que interessa a esta pesquisa. Nele, o vídeo é tido como um modo de linguagem, que além de uma gramática própria, mobiliza outros modos de linguagem. Ao assistir um vídeo percebemos como a fala, os gestos, o olhar, as roupas e uma infinidade de outros modos de linguagem, incluindo elementos formais e abstratos, contribuem para a constituição da imagem. O vídeo congrega uma série de modos de linguagem. Cada escolha feita no roteiro vai se traduzir em termos de enquadramento, fotografia, filmagem etc. E embora existam certos condicionantes sociais e culturais, é muito relevante o papel do criador de signos (*sign maker*) (LIMA-LOPES, 2012, p.34-52).

Yared (2015) justifica a análise de textos em vídeo pelo fato de considerá-los “os mais poderosos em termos de efeitos, de propagação e de fortalecimento de ideologias para a população (YARED, 2015, p.116). A autora considera o formato

audiovisual como a maior expressão de mídia de massas apta a difundir conteúdo ideológico e facilitar sua penetração no cotidiano de uma população. Com efeito, os produtos audiovisuais têm a capacidade de traduzir conceitos de forma assimilável por parte da massa de consumidores desses produtos (LIMA-LOPES, 2012, p. 49). Outro aspecto observado por autores interessados nesse tipo de análise é o caráter assimétrico na relação entre a propaganda governamental e o cidadão, uma vez que a maioria da população não possui as habilidades necessárias à análise do uso que os responsáveis pela produção de peças audiovisuais fazem dos recursos semióticos. Os vídeos publicitários são textos nos quais as escolhas referentes à disposição de recursos semióticos possuem alta carga de intencionalidade. Nada está ali por acaso ou por engano. Assim, pesquisas que apontem nessa direção podem contribuir para ampliar o repertório da sociedade no que se refere à capacidade de análise crítica e de decodificação das mensagens veiculadas pela publicidade oficial dos governos (YARED, 2015).

Em seus recentes esforços de análise de textos baseados em linguagem videográfica, Yared (2015) vem lançando mão – além da Análise de Discurso Crítica, ADC, e da Teoria Semiótica Social da Multimodalidade, TSSM – da Linguística Sistêmico-Funcional, tal como proposta por Halliday (2004). A autora explora os sistemas de transitividade e a metafunção interpessoal da linguagem, buscando compreender como os textos publicitários podem constituir estruturas narrativas orientadas para uma ordem ou um pedido – o texto ordena ou pede para que se consuma, se adira a um ideal ou a uma determinada visão de mundo (VIEIRA; YARED, 2013). Baseando-se na teoria da Linguística Sistêmico-Funcional, é possível afirmar que as propagandas governamentais são propostas e não proposições. A publicidade governamental age sobre o público com determinadas intenções, sendo o governo um ator social que age também por meio dela. Trata-se de um instrumento de veiculação de ideologias e universalização de valores, que pretende fidelizar o cidadão e manter determinadas relações de poder, mobilizando sistemas semióticos, emotividade e afeto (YARED, 2015). A Linguística Sistêmico-Funcional, LSF, alerta para o fato de que a linguagem é um recurso histórico-social mobilizado para construir significado e satisfazer necessidades sociais. Além disso, na análise de um texto multimodal – que envolve movimento, texto no modo escrita, texto no modo fala, imagens, cores etc. – é indispensável o uso de vários conceitos da LSF. “Em qualquer análise de imagens

ou vídeos, devemos levar em consideração as três metafunções da linguagem, a ideacional, a interpessoal e a textual”, se estamos dizendo algo, estamos, simultaneamente, representando a realidade, nos relacionando com os outros e conformando uma determinada mensagem (YARED, 2015. p.60-62).

Com o encerramento deste capítulo, temos então estabelecidos: a) o campo de estudos no qual esta pesquisa se insere; b) a literatura com a qual se pretende estabelecer um diálogo; c) as bases teóricas da investigação proposta e; d) o suporte teórico-metodológico através do qual será feita a análise dos dados da pesquisa, o que será realizado no capítulo seguinte.

4 Metodologia, análise e resultados

Esta dissertação busca contribuir para o desenvolvimento de metodologias de análise da comunicação pública praticada em experiências de e-participação, tomando por base a análise de peças publicitárias utilizadas pela Prefeitura de Belo Horizonte, nos anos de 2008/09, e pelo governo federal nos anos em 2015/16. Mesmo sem a pretensão de se chegar a um método consolidado de análise, o objetivo foi, a partir do material publicitário utilizado nos dois projetos, compreender de que forma a comunicação pública praticada resultou – ou não – em ganhos efetivos para a cidadania em termos de elevação dos níveis de informação a respeito do funcionamento do Estado, do desenvolvimento de políticas públicas e, claro, sobre o funcionamento dos canais de participação – o que é percebido por esta pesquisa enquanto pressuposto à participação da cidadania nas decisões públicas.

A discussão realizada nos capítulos anteriores procurou identificar o lugar da comunicação pública na consolidação de iniciativas de e-participação. Como se viu, boa parte da literatura interessada em processos de democratização das decisões públicas reserva à comunicação um papel destacado e a percebem quase que como uma condição ao pleno exercício da cidadania. Mas, a comunicação pública de que se fala, em geral, é aquela empenhada em compartilhar informações, conhecimento e habilidades necessárias ao exercício democrático do poder e não somente a mera publicidade governamental interessada em promover a marca de um governo. Então, a análise proposta para esta pesquisa mobiliza todo o arcabouço teórico anterior para justificar e estabelecer os pilares conceituais da investigação. E para proceder a análise empírica, propriamente dita, são mobilizadas a Análise de Discurso Crítica (ADC) nos termos propostos por Fairclough (2003), a Teoria Semiótica Social da Multimodalidade (TSSM) desenvolvida por Kress (2010) e a Linguística Sistemico-Funcional, LSF, criada por Halliday (2004). A pesquisa também está referenciada em aplicações práticas recentes, feitas por autores brasileiros que se debruçaram sobre a análise de material videográfico de caráter publicitário e institucional-governamental (LIMA-LOPES, 2012; YARED, 2015). Espera-se contribuir, dessa forma, para o desenvolvimento de metodologias

específicas de análise da comunicação praticada no âmbito de iniciativas de democracia digital.

Convém advertir, de antemão, que é preciso afastar a pretensão a uma objetividade científica que desconsidere os traços de subjetividade inerentes a uma pesquisa desta natureza. Este reconhecimento, no entanto, não deve nos levar a abdicar do rigor científico que se realiza por meio da definição previa de categorias de análise que fundamentem as conclusões do estudo.

No caso específico desta pesquisa, deve-se ainda rejeitar a ideia de uma comparação simplista entre as duas experiências; bastante distintas e separadas por um lapso temporal significativo. A pesquisa busca estabelecer parâmetros para avaliações futuras a respeito da comunicação praticada em iniciativas de e-participação, mas não deixa de reconhecer a existência de assimetrias evidentes entre as duas experiências, em termos de acervos, extensão, alcance da comunicação praticada etc. o que torna difícil qualquer tipo de comparação direta entre as duas. Com estes esclarecimentos, é possível avançar até a identificação do objeto de pesquisa.

4.1 Objeto de análise

Nesta pesquisa são analisados 4 vídeos publicitários, utilizados nas estratégias de comunicação desenvolvidas pelo Dialoga Brasil e pelo OP Digital de BH. As peças publicitárias escolhidas foram recolhidas no meio digital e haviam sido divulgadas pelos canais oficiais de ambas as iniciativas de e-participação. São algumas das peças mais representativas das duas experiências, afinal, vídeos institucionais são produtos com significativo custo de produção e circulação, vide os dados informados pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, SECOM, órgão responsável pela gestão de conteúdo publicitário e audiovisual no âmbito do governo federal⁶. Além disso, alguns destes vídeos foram veiculados na televisão, considerada ainda o principal instrumento de mídia de

⁶ Disponível em: <http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos-comunicacao-digital/contrato-02-2015-tv1.pdf/view>. Acesso em: 02 mar.2018.

massa no país⁷. Todas as peças estão disponíveis em canais no YouTube⁸. Os vídeos analisados somam quatro peças, sendo duas para cada uma das iniciativas. São eles:

- 1) Vídeo institucional “Dialoga Brasil”;
- 2) Vídeo institucional “Tutorial “Dialoga Brasil”;
- 3) Vídeo institucional “OP Digital 2008”;
- 4) Vídeo institucional “Orçamento Participativo – PBH”;

Para viabilizar a análise multimodal proposta por esta dissertação, os vídeos foram inicialmente convertidos de MP4 para o formato wmv e tratados pelo programa Capturex Image Grabber, que permite o congelamento de imagens quadro a quadro e a transposição para o formato jpg (imagem). O programa auxilia a análise multimodal na medida em que permite, ainda, precisar o tempo exato de cada *frame*, o que contribui para a análise dos recursos semióticos utilizados pelo autor. A transcrição dos filmes será feita através do modelo (tabela/matriz) proposto por Baldry e Thibault, que possibilita a visualização – através da transcrição – da integração dos recursos semióticos em um texto (BALDRY; THIBAUTY, 2010). As tabelas resultantes desta transcrição permitem identificar e analisar os recursos semióticos utilizados simultaneamente pelo autor. Já para a análise dos textos, será mobilizada a Gramática Sistêmico-Funcional, que busca desvendar todo o sistema de transitividade e a própria metafunção interpessoal da linguagem, revelando as motivações, implícitas ou explícitas do texto publicitário, que pode ser portador de uma ordem ou um pedido relacionado ao consumo de um produto, a adesão a uma determinada ideologia etc. (HALLIDAY, 2004).

Importante ressaltar que a escolha dos vídeos também se deve aos constrangimentos em se recolher material publicitário de iniciativas de e-participação após o encerramento das mesmas e neste ponto há de se registrar as reconhecidas dificuldades em termos de preservação dos acervos digitais no âmbito do poder público, algo que compromete a própria garantia do direito à memória dos cidadãos (LUZ; WEBER, 2017). Pesquisas dessa natureza, realizadas *a posteriori*, tendem a encontrar severas restrições no acesso à totalidade do acervo relacionado

⁷ Cf. <https://www.kantaribopemedia.com/>

⁸ Disponível em: https://youtu.be/We_n_RZMAJA; <https://youtu.be/kpAdrO-emV0>; <https://youtu.be/53TA1Q-aHDE>; <https://youtu.be/rXlWmam81k0> <https://youtu.be/kAzkmoKq87Q>; <https://youtu.be/IkvFzYh8erA>. Acesso em: 13 jan. 2018.

a estas experiências. Em alguns casos, temos a retirada do ambiente online de quase a totalidade da documentação produzida, em especial, nos momentos de troca de governo. Por isso, nesta pesquisa, optou-se por analisar o conteúdo audiovisual, ainda disponível no meio digital, mas não sem antes verificar, através da comparação com outras peças publicitárias, se elas eram representativas do conjunto da comunicação praticada. Assim, os vídeos foram contrastados com outras peças publicitárias disponíveis afim de se apurar se estes compunham, ou não, uma mesma estratégia e, como se verá a seguir, foi encontrada forte correspondência entre os vídeos e a publicidade governamental praticada nos dois casos.

Finalmente, a escolha dos vídeos como objeto de análise também levou em consideração seu potencial em termos de veiculação de ideologias e visões de mundo. Este tipo de texto carrega uma elevada carga de intencionalidade na escolha de recursos semióticos. Como bem adverte Yared (2015) não há “acaso” na escolha de recursos semióticos em textos de propaganda. E por serem textos que falam diretamente ao *viewer*, possibilitam um tipo de interação muito mais intensa do que a publicidade impressa. Assim, conclui-se que, diante da impossibilidade de se estabelecer uma análise abrangendo toda a publicidade – tanto na forma impressa, sonora ou videográfica – mobilizada em torno de uma estratégia de comunicação pública, talvez, os vídeos sejam o caminho mais seguro para que sejam decifradas as intenções do produtor de significado (*meaning-maker*), no caso o governo federal.

4.2

As categorias de análise

Os dados desta pesquisa são audiovisuais, contendo imagens progressivas, texto falado e escrito. Vídeos são textos multimodais que funcionam como eventos dialógicos, interacionais, eles *conversam* com o telespectador (YARED, 2015). Em textos dessa natureza, a cinestesia (linguagem corporal) ocupa um papel destacado na construção de significados, afinal, a forma como utilizamos o olhar, as expressões faciais, gestos e objetos é parte integral da atividade comunicativa e o vídeo permite o uso aberto desse tipo de recurso (JEWITT, 2009). Através do corpo comunicamos e transmitimos significados, então, em uma análise multimodal é

indispensável considerarmos o olhar, o sorriso, os gestos e a postura corporal como categorias de análise. E para além da cinestesia, há outras categorias linguísticas, semióticas e semiótico-sociais (gêneros, discursos e estilos) a serem consideradas na análise de textos multimodais, conforme indica a tabela 3 (YARED, 2015).

Tabela 4 :categorias linguísticas, semióticas e semiótico-sociais

Categorias	Explicitação	Significado
Interação – foco visual	O representado está olhando ou não nos olhos do <i>viewer</i>	Interação
Distancia: relação social; proxêmica	Intimidade: close (fase ou figura apresentada dos ombros pra cima)	Relações sociais de intimidade ou relações sociais normais
Perspectiva horizontal/relação social	Perspectiva horizontal: Ângulo oblíquo: separação Ângulo frontal: envolvimento	Envolvimento
Perspectiva vertical/relação social	Perspectiva vertical: Ângulo alto: <i>Viewer</i> tem poder sobre a representação Mesmo nível: igualdade Ângulo baixo: representação tem poder sobre o <i>viewer</i>	Empoderamento
Cor	Qual cor sobressai	Valor cultural
Cinestesia	Movimento corporal e expressões faciais	Valor cultural

(YARED, 2015, p.122. adaptado pelo autor)

Ainda segundo o modelo proposto por Yarede (2015), as categorias da Linguística Sistemico-Funcional serão utilizadas na análise dos vídeos selecionados, conforme a tabela 4. A partir destas categorias que será feita a interpretação metafuncional, indispensável ao esforço de compreensão da intenção do autor quando da escolha dos recursos semióticos na composição do texto.

Tabela 5: categorias da Linguística Sistemico-Funcional (LSF)

Categorias linguísticas (LSF)	Explicitação
Metáfora interpessoal	Comandos realizados como afirmação. (ex: Participe; vote etc.)
Transitividade	Como é a representação: atores, processos, circunstâncias (ex: nos comerciais, são frequentes os processos relacionais)
Modalização	Graus de certeza (possivelmente, provavelmente, certamente)
Avaliatividade	Afetos, apreciações e julgamentos (positivos ou negativos; reforçados ou não) (Ex: o país fica melhor quando você participa)

(YARED, 2015. Adaptado pelo autor)

Esta pesquisa valoriza a análise da metafunção interpessoal e do sistema de transitividade por entender que as categorias referentes à interação e à modalidade são essenciais para que se perceba os esforços de legitimação das visões de mundo, bem como a construção do papel do *viewer* em sua relação com os vídeos, e que as categorias da transitividade permitem identificar a forma como as imagens em movimento realizam processos verbais e materiais (YARED, 2015). Da mesma forma – e considerando que todo texto é resultado de inúmeras causalidades, inclusive sociais – a análise das categorias presentes, simultaneamente, na linguística e na prática social, como os discursos, gêneros e estilos, assume um lugar de destaque no desenvolvimento desta pesquisa (FAIRCLOUGH, 2003). Elas são descritas na tabela 5.

Tabela 6: Categorias da Análise de Discurso Crítica (ADC)

CATEGORIAS – SIGNIFICADO ADICIONAL	EXPLICITAÇÃO
Relações semânticas de nível mais alto	Problema-solução (Típico de comerciais)
Pressuposição	Afirmativas ou valorativas?
Hibridismo de gêneros	Publicidade, propaganda eleitoral
Relações semânticas entre as orações	Propósito, temporal, aditiva
Funções de fala	Troca de bens e serviços (proposta; comando) Troca de informações (proposição)
Metáforas de modo	Ordens dadas como avaliativas
Modo gramatical	Afirmativo ou imperativo

(YARED, 2015. Adaptado pelo autor)

No modelo de transcrição matricial de textos dinâmicos, proposto por Baldry e Thibault (2010), a organização dos dados em linhas e colunas possibilita a apreciação linear do texto, tornando mais clara a integração dos recursos semióticos, responsáveis pela formação do sentido, dispostos no decorrer do texto. O autor forma o sentido articulando os diferentes recursos e a tabela de transcrição nos permite observar aspectos que podem passar despercebidos a um olhar distraído em função da velocidade da linguagem videográfica. A transcrição, portanto, é indispensável à análise dos recursos semióticos dispostos nos vídeos analisados.

Então, tomando-se como referência a metodologia proposta por Yared (2015), que em sua tese de doutorado analisou a publicidade governamental no Brasil através de seis vídeos produzidos e veiculados entre 1998 e 2014, esta pesquisa, tendo pretensões um pouco mais modestas, analisa quatro vídeos e integra duas das matrizes propostas pela referida autora: a matriz de progressão imagético-verbal (que analisa tempo, imagem visual, texto no modo fala e interpretação metafuncional) e a matriz de transcrição multimodal, que reúne os seguintes itens: tempo; quadro visual; texto no modo fala e no modo escrito; imagem visual; cinestesia e interpretação metafuncional. A matriz proposta aqui dispõe, então, das seguintes categorias de análise:

- a) Tempo

- b) Frame visual
- c) Imagem visual
- d) Trilha sonora
- e) Texto modo fala
- f) Texto modo escrito
- g) Ação cinésica
- h) Interpretação metafuncional

A análise, portanto, baseia-se na transcrição de textos multimodais (vídeos) para a o modo escrito. Apoiando-se no modelo proposto por Yared (2015) e adaptando-o às necessidades desta pesquisa, os dados são expostos em uma matriz, formada por sete colunas que indicam o a) tempo no qual o frame é exibido; b) o frame visual propriamente dito; c) a imagem visual, cuja conformação será melhor explicitada na tabela 6, d) a trilha sonora, que compõem a mensagem e os significados produzidos pelo texto; e) os textos em modo fala; f) texto modo escrito; g) a ação cinésica, que descreve os movimentos corporais e comportamentais dos participantes do vídeo, considerando unidades de ação cinésica como sorrisos, olhares, gestos etc. e; h) a interpretação metafuncional que indica como as metafunções da LSF são realizadas no texto videográfico.

Em relação à imagem visual, utiliza-se na transcrição a seguinte legenda:

Tabela 7 :Legenda da transcrição

T	Tempo (instante em que o frame aparece)
PC	Posição da câmera (E: estacionária; M: movimento)
PH	Perspectiva horizontal (frontal ou oblíqua)
PV	Perspectiva vertical (alta, baixa, mesmo nível)
D	Distância entre o <i>viewer</i> (aquele que assiste) e o objeto retratado
CV	Colocação visual
SV	Saliência visual
FV	Foco Visual
CR	Cor em realce

Fonte: (VIEIRA; YARED, 2013), adaptado pelo autor.

Em cada um dos vídeos analisados foram escolhidos os *frames* mais significativos na construção dos sentidos que permeiam todo o texto. Esta identificação se deu em virtude do tempo dispendido em relação ao tempo total de cada vídeo e a conexão com a mensagem principal de cada texto. Cumpre advertir para o fato de que é sempre um desafio metodológico complexo a transcrição de textos multimodais. E, certamente, haverá perda significativa ao se transferir um conteúdo de um modo para outro. Passar uma imagem em movimento para a forma impressa não seria possível sem que se perdesse parte de seu conteúdo. Os movimentos corporais (cinestesia), por exemplo, só podem aparecer, na forma escrita, através da atividade descritiva. “A transcrição multimodal, sendo uma retextualização e um reencaixe, acarreta inevitavelmente perdas perceptivas para o leitor, mas pode oferecer novas percepções, porque permite leituras diferenciadas, não alcançadas pelo contexto natural de recepção do texto em vídeo”. (YARED, 2015, p.129). Transpor um texto em vídeo para o papel, ao mesmo tempo em que acarreta perdas, também possibilita novas formas de se observar um determinado conteúdo, facilitando, inclusive, o entendimento sobre a utilização dos recursos semióticos que o autor realiza, já que permite a separação dos objetos dispostos em imagens que, muitas vezes, passam diante de nossos olhos em frações de segundos.

Finalmente, é recomendável ressaltar que a metodologia aplicada por esta pesquisa entende que não são fortuitas e desinteressadas as opções feitas pelos criadores. Os recursos semióticos utilizados em cada peça publicitária veiculam determinados valores – culturais ou técnico informacionais, que informam bastante a respeito da visão de mundo, ideias, preferências do ator etc. (FAIRCLOUGH,2003; LIMA-LOPES, 2012).

4.3

O problema em questão

O método proposto pela Análise de Discurso Crítica sugere a definição inicial de um problema social, antes da apresentação da dimensão semiótica a ser estudada e analisada. Sendo assim, será oportuno esclarecer que considera-se aqui a comunicação pública enquanto elemento basilar de experiências de e-participação. A oferta de dados e informações relevantes ao debate democrático de ideias é condição para que iniciativas de democratização do aparato estatal se mostrem

efetivas. Assim, a adoção de estratégias de comunicação cuja finalidade não esteja alinhada a este propósito pode comprometer ou tornar inócuos os esforços realizados em torno de iniciativas de e-participação, frustrando expectativas e desperdiçando recursos públicos mobilizados. Há, portanto, na discussão proposta, uma questão diretamente relacionada à qualidade da democracia. E é isso o que torna a análise do tipo de comunicação praticado nessas experiências uma questão social relevante.

4.3.1 Roteiro das questões analisadas

Com base nestas premissas, tal qual vem sendo praticado em estudos recentes referenciados na TSSM (YARED, 2015; LIMA-LOPES, 2012), esta dissertação investiga a comunicação pública praticada em duas experiências de e-participação através da análise dos recursos linguísticos e semióticos mobilizados em um conjunto de vídeos. Seu intuito é o de verificar se as estratégias de comunicação adotadas se direcionam ao aumento dos níveis de informação e conhecimento da cidadania sobre questões de interesse público ou se estão empenhadas no fortalecimento da marca governamental (*brand*), favorecendo, inclusive, a propaganda político partidária em detrimento de uma estratégia de reforço das condições de exercício pleno da cidadania.

Assim, seguindo o percurso proposto por Yared (2015), são levantadas as seguintes questões:

1. Como está configurada a ação semiótico-social da publicidade governamental nos dois casos analisados?
2. De que forma estão dispostos os recursos linguístico-semióticos mais frequentemente utilizados na publicidade governamental analisada?
3. Como a disposição e o ordenamento dos vários recursos semióticos dos textos publicitários analisados representam os dois governos em questão?
4. Quais caminhos discursivos nos permitem identificar (ou inibem) o incremento do estoque de informações disponíveis à cidadania a partir da comunicação pública praticada nos dois casos?

4.4 Análise de resultados

A análise de resultados desta pesquisa está disposta da seguinte forma: primeiro são apresentados os respectivos contextos de cultura e situação dos vídeos analisados. Considera-se, indispensável, *inserir* os vídeos no ambiente social, político e histórico no qual foram produzidos, transmitidos e consumidos. É importante observar que, por se tratarem de peças de comunicação política, cada vídeo analisado estabelece algum tipo de diálogo com os eventos políticos, históricos e sociais que ocorrem ao seu redor. Há, portanto, variáveis de contexto de cultura que devem ser levados em consideração pela pesquisa interessada em investigar o uso que é feito dos recursos semióticos em cada peça. Além disso, é preciso absorver a ideia desenvolvida por Halliday (2014) de que todo texto também pode ser interpretado segundo as variáveis do contexto de situação: campo, relações e modo. E então há de se considerar a natureza da atividade social envolvida, o assunto de que se trata, os participantes da situação, os papéis institucionais, as relações de poder, o papel da língua etc. (HALLIDAY, 2014).

Cumprir advertir, ainda, que a análise não obedece a uma ordem cronológica. Seja em relação aos vídeos, seja em relação às experiências. O projeto Dialoga Brasil é o primeiro a ser analisado por estar situado num contexto histórico no qual a linguagem videográfica possui uma importância significativamente superior ao período no qual a experiência do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte foi lançada. Também se considerou o fato de os vídeos veiculados pelo Dialoga Brasil terem alcançado um público consideravelmente superior aos da experiência mineira, afinal, houve exibição de um dos vídeos em cadeia nacional, em horário nobre da TV brasileira.

4.4.1 Contexto de cultura e situação I

O primeiro aspecto a ser considerado ao se analisar o ambiente social e político no qual o Dialoga Brasil esteve inserido diz respeito à grave crise política que se abateu sobre o país desde o ano de 2014, em virtude dos desdobramentos da Operação Lava Jato, da Polícia Federal, que abalou profundamente o sistema

político brasileiro. A Presidente Dilma Rousseff inicia seu segundo mandato no ano de 2015 em um cenário de forte instabilidade política e questionamento do resultado das urnas pela oposição culminando na abertura de um processo de *Impeachment* que resultaria em seu afastamento do cargo no ano de 2016 (DOMINGUES, JM. 2017; AVRITZER, L.; MARONA, M. 2017). O Dialoga Brasil, portanto, lançado em julho de 2015, buscava restabelecer a capacidade de ação política de um governo mergulhado numa profunda crise. Daí pertinência de se abrir esta seção a partir da análise dos resultados obtidos pela plataforma, em termos de engajamento e participação efetiva, no intuito de verificarmos se a comunicação praticada resultou em ganhos em termos de ampliação do envolvimento da cidadania com o projeto. Há de se conferir, ainda, se o projeto de e-participação proposto pelo Governo Federal logrou se comunicar para além de seu círculo de apoiadores, o que será feito utilizando-se alguns dados de acesso extraído da plataforma e de mídias digitais.

A estratégia de comunicação pública praticada pelo Dialoga Brasil envolvia a realização de atos presenciais de mobilização, em diferentes estados, e a veiculação de uma campanha, bastante significativa, em mídias digitais e veículos tradicionais, incluindo, a TV. Em relação aos eventos presenciais, foram realizadas as seguintes solenidades de lançamento e promoção da plataforma em 2015, com a presença da Presidente da República, segundo dados disponibilizados no portal da Presidência⁹:

- 28/07/2015 lançamento da plataforma em **Brasília**
- 14/08/2015 evento em **Salvador**
- 21/08/2015 evento em **Recife**
- 28/08/2015 evento em **Fortaleza**
- 04/09/2015 evento em **João Pessoa**
- 11/09/2015 evento em **Teresina**

Da mesma forma, Ministros de Estado (Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Justiça e Cultura) foram mobilizados para a realização de “bate-papos”, pela internet. A figura 3 ilustra o ambiente no qual se realizavam estas atividades, utilizando-se da ferramenta *Face To Face* do Facebook.

⁹ Disponível em: www.presidencia.gov.br. Acesso em: 13 jan. 2018.

Figura 3: Renato Janine Ribeiro em bate-papo no Dialoga Brasil

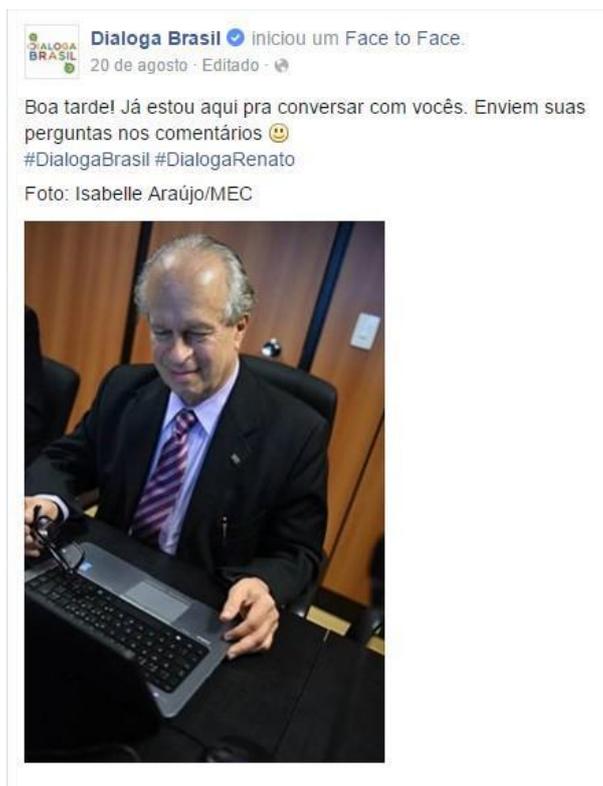


Foto: Renato Janine Ribeiro, Bate-Papo Dialoga Brasil

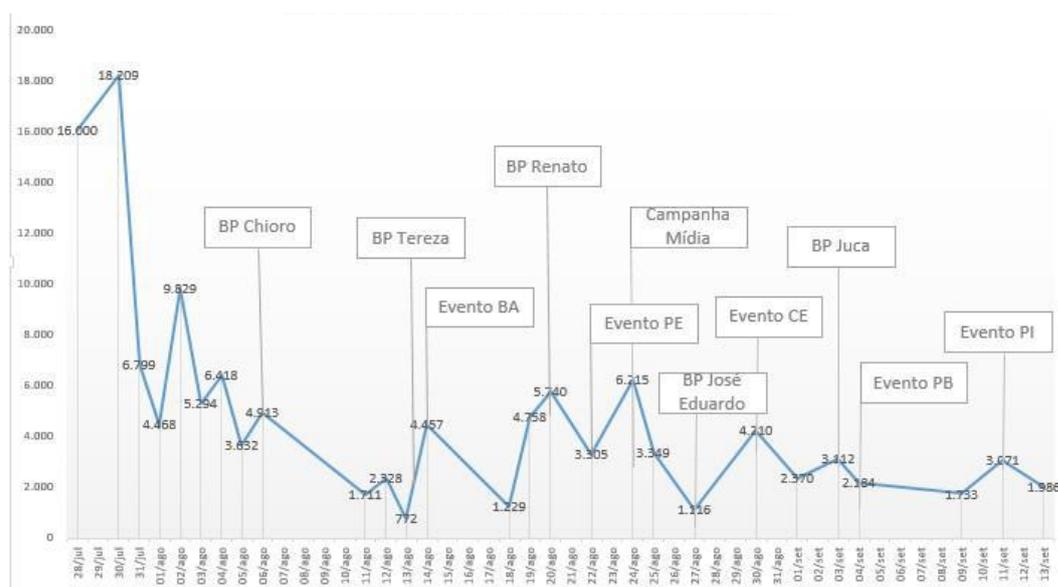
No gráfico 1 estes eventos (os bate-papos) estão sinalizados com a sigla “BP”. Foram eventos nos quais se propunham debates específicos sobre as políticas de determinada pasta. O objetivo era aumentar a mobilização e ampliar o alcance dos debates realizados a partir da plataforma. A edição que obteve melhor desempenho foi protagonizada pelo então Ministro da Educação, Renato Janine Ribeiro.

Já no que diz respeito à publicidade propriamente dita, foram veiculados 37 vídeos no meio digital no ano de 2015, sendo dois deles comerciais exibidos também na TV. Foram postados 273 banners (anúncios eletrônicos) através dos perfis oficiais do projeto. A campanha de mídia, incluindo anúncios na TV, começou, de fato, no dia 23 de agosto de 2015.

Os dados de acesso do site, informados pelo SERPRO, sugerem a baixa efetividade da campanha de comunicação realizada. O número de acessos, por exemplo, após o pico observado no lançamento do portal, jamais retomou os patamares iniciais e a campanha de mídia, que inclui a veiculação na TV de um dos dois vídeos analisados nesta pesquisa, não foi capaz de recuperar o volume de

acessos da abertura do projeto, ainda que tenha provocado algum efeito positivo quando do início de sua execução. Os eventos com a Presidente, em seu conjunto, não parecem ter contribuído de forma significativa ao incremento da participação e os bate-papos com os Ministros alcançaram êxito relativo, porém, sem conseguirem impedir a redução gradativa do volume de acessos, conforme indica o gráfico abaixo:

Gráfico 1: Evolução do número de acessos à página (28.07 a 13.09)



Fonte: SERPRO

Como indica o gráfico 1, logo após o início da campanha de mídia, observa-se uma reação positiva do público, com o aumento do número de acessos, mas, logo a curva se torna descendente e a plataforma estabiliza o número diário de acessos, sem jamais se aproximar dos quase 25.000 acessos registrados no dia seguinte ao lançamento do Dialoga Brasil. O volume de acessos segue oscilando pra baixo nos meses seguintes à campanha de mídia, restando uma média de 3.259 acessos entre o lançamento da plataforma e o final do mês de outubro de 2015.

Quando se analisa o caminho que os usuários percorreram até chegar ao site do Dialoga Brasil, percebe-se que as campanhas de mídia no meio digital foram responsáveis por pouco mais de um terço das visitas.

Tabela 8: Tipos de encaminhadores do site

Entrada direta	88.757	26,5%
Campanhas	105.027	31,3%
Websites	88.618	26,4%
Sistema de buscas	53.059	15,8%

Fonte: Serpro

Apurando-se esta classificação, é possível identificar quais foram os principais links encaminhadores para o site do Dialoga. Percebe-se que os portais institucionais de governo e sites de notícia tiveram papel destacado no direcionamento de usuários ao portal.

Tabela 9: Principais Links encaminhadores ao site.

Tipo	Encaminhador	Visitas
Campanha	dialoga-brasil	104.973
Website	www.facebook.com	30.418
Website	m.facebook.com	23.809
Website	g1.globo.com	8.110
Website	portal.mec.gov.br	4.805
Website	t.co	4.046
Website	portalsaude.saude.gov.br	1.987
Palavra-chave	dialoga brasil	1.496
Website	l.facebook.com	1.191
Website	www.cultura.gov.br	964
Website	blog.planalto.gov.br	933
Website	www.brasil.gov.br	835
Website	lm.facebook.com	793
Website	www.revistaforum.com.br	740
Website	www.mds.gov.br	662
Website	josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br	576
Website	www.tecmundo.com.br	532
Website	www.maismedicos.gov.br	501
Website	noticias.terra.com.br	485

Fonte: Serpro

Mas o fato é que o Dialoga Brasil teve pouco êxito em *dialogar* com um público mais amplo, aumentar o volume da participação e consolidar a experiência.

Claro que o contexto político – já em meio à crise política que levaria à deposição de Dilma Rousseff – contribuiu para este resultado. Há outros aspectos e argumentos que podem ser mobilizados para explicar o processo. Porém, é mesmo inegável que o Dialoga Brasil estabeleceu uma comunicação cujo alcance esteve bastante restrito aos apoiadores do governo e este é um aspecto a ser considerado por uma pesquisa que pretende analisar o tipo de comunicação praticado por esta experiência de e-participação.

A tabela 9 oferece dados que servem ao reforço da percepção de que o projeto pouco *dialogou* para além dos apoiadores do governo. Ela está baseada em um levantamento realizado pela própria Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, que identificou os principais influenciadores de repercussão da plataforma no Twitter entre julho e novembro de 2015 e, ao fazê-lo, constatou que a ampla maioria dos influenciadores que compartilhavam conteúdos relacionados ao projeto era formada por perfis oficiais ou apoiadores-militantes do governo e dos partidos ligados ao governo federal.

Tabela 10: Principais influenciadores de repercussão no Twitter

Perfil	Tweets relevantes	Retweets
Dialoga Brasil	59	1907
Dilma Rousseff	11	1375
Portal Brasil	5	603
Blog do Planalto	10	369
Ministério da Saúde	14	250
Rodrigo 13	1	96
Min. Des. Social	3	93
Monica Fortes	1	77
Nordestino	1	54
TV NBR	2	53

Fonte: SECOM Digital, adaptado pelo autor.

Como se pode constatar na Tabela 9, dos dez perfis com maior capacidade de influência que trataram do Dialoga Brasil no Twitter, apenas um não é identificado politicamente com o governo ou a algum perfil oficial governamental. Da mesma forma, quando são identificadas as dez notícias sobre o Dialoga Brasil que mais

repercutiram no ambiente digital percebe-se que quase a totalidade dos veículos de mídia são ligados ao governo. Entre estas dez notícias está a postagem do vídeo tutorial feita pela Secretaria-Geral da Presidência da República. Apenas uma postagem da jornalista Rachel Sheherazade e uma matéria feita por um portal de notícias do Piauí não estão na órbita de influência dos partidos governistas ou não são perfis institucionais de governo. A maioria das notícias está relacionada a perfis que compõem o espectro político favorável ao governo, além do próprio governo, e ainda assim, o alcance dessas matérias é bastante limitado conforme pode ser atestado pela tabela 10, feita a partir de dados disponibilizados pela SECOM.

Tabela 11: Dez notícias mais repercutidas sobre o Dialoga Brasil na internet no ano de 2015.

Notícia	Veículo	Data	Compartilhamentos	Sentimento
Hoje o Brasil é outro, apesar da seca	Blog DilmaBr	11/09	4.600	Favorável
Vídeo tutorial do Dialoga Brasil	SGPR	28/07	2.300	Institucional
Dilma lança o Dialoga Brasil	Vermelho	28/07	2.300	Favorável
Presidenta Dilma Rousseff convida para o Dialoga Brasil	Canal no YouTube do Palácio do Planalto	13/08	941	Institucional
Dialoga Brasil	Canal no YouTube de Rachel Sheherazade	29/08	823	Crítico
Dialoga Brasil tem mais de 116 mil acessos e 8 mil propostas	Rede Brasil Atual	13/08	720	Favorável
Dilma participa do encontro Dialoga Brasil em Teresina	Meio Norte	11/09	679	Favorável
O Ministro Juca Ferreira fala sobre a inclusão da cultura no Dialoga Brasil	Canal no Youtube do Palácio do Planalto	13/08	343	Institucional

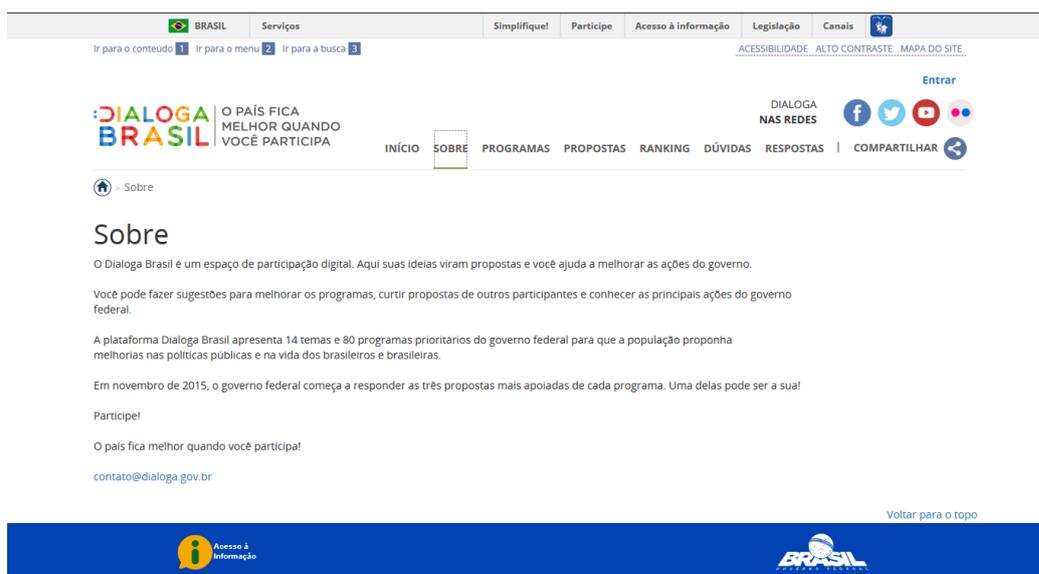
Dialoga Brasil: espaço de participação e diálogo entre a sociedade e o governo	Carta Maior	01/10	216	Favorável
Presidente Dilma apresenta o Dialoga Brasil em Salvador	Governo do Estado da Bahia	14/08	199	Favorável

Fonte: SECOM Digital, adaptado pelo autor.

As motivações para uma adesão à plataforma tão restrita aos apoiadores do governo são múltiplas, porém, esta pesquisa não poderia deixar de levantar, ao menos, duas hipóteses que podem ajudar a compreender estes resultados: a primeira diz respeito à desatenção dada ao compartilhamento de informações a respeito da dinâmica da participação proposta pelo governo e a segunda se refere à excessiva proximidade estética, conceitual e temporal entre a propaganda política partidária e a publicidade governamental praticada pelo Dialoga Brasil.

Em relação à primeira hipótese, a pesquisa buscou analisar como o site e os perfis oficiais do Dialoga Brasil em redes sociais disponibilizavam informações a respeito do funcionamento, dinâmica de participação e objetivos do projeto. O que se constatou, e imagens a seguir buscam ilustrar este fato, é que o portal disponibilizava informações bastante sintéticas sobre o processo de participação em si, privilegiando dados sobre os programas do governo já existentes. A seção “sobre” se resumia a um curto texto, seguido da apresentação de um e-mail institucional para contato.

Figura 4 : Site Dialoga Brasil/Sobre

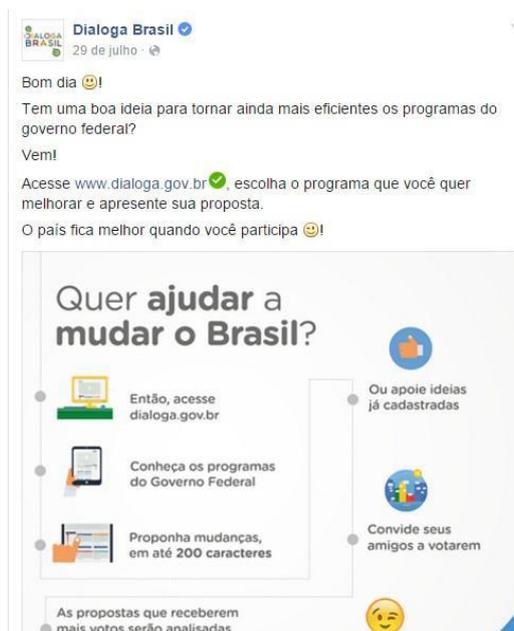


Disponível em www.dialogabrasil.gov.br. Acesso em: 05 nov. 2017.

Da mesma forma, na comunicação praticada junto a redes sociais, como o Facebook, há poucas instruções veiculadas além do vídeo tutorial analisado adiante. Percebe-se, inclusive, em algumas peças, um direcionamento bastante explícito em direção ao “aprimoramento” dos programas já existentes. Algumas delas revelam um caráter bastante restritivo da participação proposta pelo governo federal e como o site não disponibilizava claramente seus termos de uso, a impressão de boa parte dos usuários deve mesmo ter sido a de que o Dialoga era um canal exclusivamente dedicado a recolher sugestões para a melhoria dos programas e projetos já existentes, não permitindo nenhuma contribuição espontânea da sociedade que viesse a representar uma interferência real na formulação de políticas públicas.

As figuras 4 e 5 retiradas dos perfis oficiais do Dialoga Brasil no Facebook e no Twitter são bastante esclarecedora em relação a este ponto. A impressão que se tem é que a plataforma não pretende mais do que recolher insumos, junto à população, para aperfeiçoar políticas já em andamento, o que contradiz o discurso mais geral de abertura ao diálogo e à participação. A comunicação praticada no Twitter, por sinal, é fortemente marcada pelo esforço em se promover os programas e ações de governo já existentes.

Figura 5: Postagem Facebook Dialoga Brasil



Fonte: perfil oficial do Dialoga Brasil no Facebook
www.facebook/dialogabrasil

Figura 5– Programas do governo



Disponível em: www.twitter/dialogabrasil

Finalmente, para uma adequada contextualização, que facilite a compreensão a respeito da comunicação praticada pelo Dialoga Brasil, há se destacar a proximidade estética, conceitual e temporal entre a comunicação praticada pelo portal de e-participação e o marketing eleitoral desenvolvido pela campanha eleitoral de Dilma Roussef um ano antes.

Difícilmente alguém discordaria da necessidade de que os canais de e-participação estejam abertos ao conjunto da população e não somente aos apoiadores de um determinado governo. Mas, no caso do Dialoga percebe-se uma

baixa atenção à necessidade de se separar a publicidade governamental da própria campanha político-partidária, o que pode ter contribuído para resultados demonstrados anteriormente. Se a adesão ao projeto de e-participação esteve, em grande medida, circunscrita ao espectro de apoiadores do governo, há de se pensar até que ponto a comunicação praticada nestes termos pode ter contribuído para isto.

A semelhança entre a publicidade governamental praticada no projeto e a propaganda política eleitoral fica evidente ao analisarmos diversas peças publicitárias. Até mesmo o logotipo do projeto carrega uma forte identificação com aquele utilizado pela campanha eleitoral de Dilma em 2014, conforme indica a figura 6. Num ambiente polarizado politicamente e em meio a manifestações grandiosas que reivindicavam o *impeachment* da Presidente da República, a comunicação praticada pelo Dialoga Brasil parece ter sido pouco eficiente em falar para um público de cidadãos mais amplo do que aquele previamente simpático ao governo. Os recursos pictóricos, a linguagem gráfica e os recursos semióticos, mobilizados na comunicação do Dialoga, por vezes, parecem uma extensão da propaganda político partidária desenvolvida no ano de 2014.

Figura 6 : Logotipo do Dialoga Brasil e da campanha Dilma em 2014

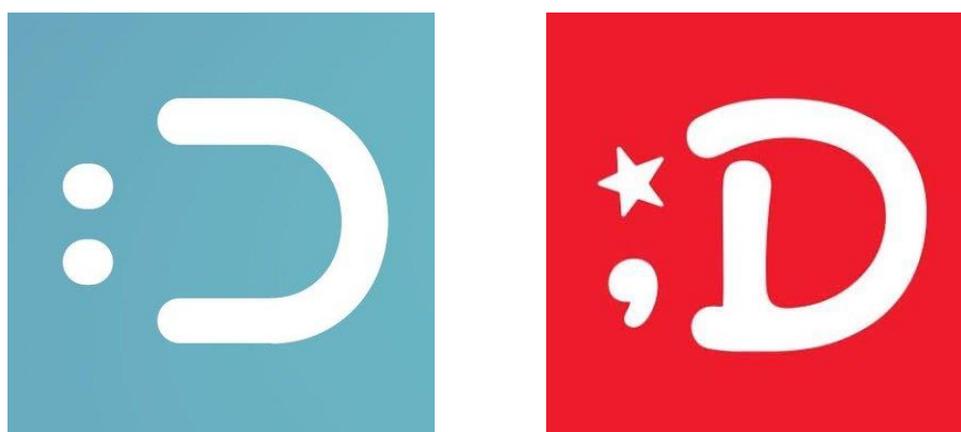


Figura6 – logotipos Dialoga e Dilma 2014
Fonte: perfil oficial do Dialoga Brasil no Twitter
Disponível em: <https://twitter.com/dialogabrasil>

Figura 7 : Apoiadores de Dilma (campanha eleitoral 2014)



Figura 7 – Apoiadores de Dilma

Fonte:

Disponível em:

Figura 8 : Banner Dialoga Brasil 1



Figura 8 – Bunner Dialoga Brasil

Fonte: Perfil no Twitter do Dialoga Brasil, @dialogabrasil

Disponível em: <https://twitter.com/dialogabrasil>

No que tange ao contexto de situação, a pesquisa segue o roteiro proposto por Yared (2015), que partiu das proposições de Halliday (2014) para apresentar as variáveis do contexto de situação das peças publicitárias que analisou em sua pesquisa. E, assim, temos no quadro 3 a relação de variáveis aplicada aos dois vídeos do Dialoga Brasil analisados.

Quadro 3 :Contexto de situação (Campo, relações e modo nas propagandas de governo)

VARIÁVEIS DO CONTEXTO DE SITUAÇÃO	EXPLICITAÇÃO DE HALLIDAY	APLICAÇÃO AOS VÍDEOS DA PESQUISA
CAMPO	<p>O que está acontecendo na situação:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) A natureza da atividade social e da atividade semiótica; b) O domínio da experiência ao qual essa atividade se relaciona (o “assunto” ou “tópico”). 	<p>Natureza da atividade social e da atividade semiótica: o hábito social de assistir televisão ou navegar pela web; a produção e o consumo de texto multimodal publicitário-governamental</p> <p>Domínio da experiência: política de e-participação do Governo Federal.</p>
RELAÇÕES	<p>Quem está participando da situação:</p> <p>Os papéis desempenhados por aqueles que estão participando na atividade sociossemiótica:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Papéis institucionais; b) Status (poder, seja igual ou desigual); c) Papéis de contato (familiaridade, variando de estranhos a íntimos) e, d) Papéis sociométricos (afeto, seja neutro ou carregado, positivamente ou negativamente); e os valores de que os interactantes imbuem o domínio (seja neutro ou carregado, positivamente ou negativamente) 	<p>Participantes da situação: os consumidores do vídeo, os produtores do vídeo, o Governo Federal.</p> <p><u>Papeis institucionais:</u> população e mandatários do país</p> <p>Status: poder desigual, relação assimétrica.</p> <p>Papeis de contato: simulação de familiaridade</p> <p>Papéis sociométricos:</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) Afeto intenso positivamente carregado; (2) valores dados pelos interactantes; população; afeto carregado positivamente; governo federal: afeto carregado positivamente.

MODO	Que papéis estão sendo desempenhados pela língua e outros sistemas semióticos na situação: (i) a divisão de trabalho entre atividades semióticas e atividades sociais (variando desde atividades semióticas como constitutivo da situação até atividade semiótica como facilitação); (ii) a divisão de trabalho entre atividades linguísticas e outras atividades semióticas; (iii) modo retórico: a orientação de texto em direção ao campo (e.g. informativo, didático, explanatório, explicativo) ou às relações (e.g. persuasivo, exortatório, polêmico); (iv) turno: dialógico ou monológico; (v) meio: escrito ou falado; (vi) canal: fônico ou gráfico.	Papéis de língua e outras atividades semióticas. Atividade semiótica constitutiva e facilitadora da situação. Atividade linguística não tem prevalência sobre outras atividades semiótica, como imagem, som e cores. Modo retórico: 1. texto direcionado as relações; texto persuasivo-argumentativo; texto dialógico; meio: falado e imagetivamente escrito; canal fônico e visual
------	--	---

Fonte: (YARED, 2014.)

Estabelecidas as premissas em termos de contexto de cultura e de situação dos vídeos analisados, chega-se, finalmente, à análise dos vídeos do Dialoga Brasil selecionados.

4.4.2 Análise com base na transcrição multimodal I

A análise conjunta e simultânea de diferentes modos de linguagem é uma das grandes contribuições da teoria multimodal para análise do discurso. Modos são recursos semióticos bastante presentes no material analisado por essa pesquisa (modo escrita, modo gestual, modo fala, modo cor etc.). Através deles os fazedores de sentido (*meaning maker*) veiculam, com mais facilidade, sentidos já amplamente compartilhados em uma determinada cultura e que cumprem funções importantes na construção de suas narrativas (YARED, 2015). Importante lembrar que os recursos semióticos em um vídeo publicitário convergem para a construção de um mesmo sentido. Assim, imagens, sons, linguagens, cores e movimentos utilizados participam da construção mais geral do significado de um texto multimodal. A

matriz de progressão imagético-verbal e de transcrição multimodal desenvolvida por esta pesquisa para proceder a análise dos vídeos (Apêndice I) orientam a descrição dos resultados a partir deste ponto. A seguir são apresentados, apenas na forma escrita, os resultados obtidos, sempre buscando responder às questões de pesquisa apresentadas anteriormente, que são as seguintes: a) como está configurada a ação semiótico-social da publicidade governamental nos dois casos analisados? b) de que forma estão dispostos os recursos linguístico-semióticos mais frequentemente utilizados na publicidade governamental analisada?, c) como a disposição e o ordenamento dos vários recursos semióticos dos textos publicitários analisados representam os dois governos em questão? e, d) quais caminhos discursivos nos permitem identificar (ou inibem) o incremento do estoque de informações sobre as iniciativas de e-participação disponíveis à cidadania a partir da comunicação pública praticada nos dois casos?

No primeiro *frame*, vemos a família – ponto de partida da narrativa apresentada - sentada ao redor de uma mesa durante uma refeição, metaforicamente significando uma situação de fartura e prosperidade. A tonalidade azul, muito utilizada em vídeos institucionais, predomina sobre o ambiente e transmite as ideias de confiança e tranquilidade. A introdução do assunto é feita pelo “chefe” da família, sentado ao centro da mesa, e o diálogo envolve os demais membros da família. A posição da câmera e o foco visual sugerem proximidade. A trilha sonora está em seu instante inicial e, assim como a conversa iniciada, segue em uma perspectiva ascendente na sequência do vídeo. O segundo *frame* mostra uma jovem, em seu quarto, ensinando seu pai a acessar o portal Dialoga Brasil (não é dito que aquele é seu quarto e nem que o homem é seu pai, mas esta é a conclusão a que é induzido o *viewer*). Ela, jovem, manuseia melhor e com maior facilidade os recursos digitais e é quem apresenta o endereço do portal ao público. Na sequência, já no terceiro *frame*, a mesma jovem assume a condição de “estudante” em um pátio com alguns de seus colegas. E neste ponto cumpre recuperarmos a reflexão proposta por Barthes (2006) que já havia nos alertado para o fato de que toda prática social se torna, também, a representação dessa prática. Assim, tudo aquilo que a sociedade convencionou ser uma prática termina por produzir os símbolos relacionados a essa mesma prática. Isto é o que explica o fato do estetoscópio, instrumento característico da atividade profissional dos médicos, se tornar a representação do exercício da medicina, por exemplo. Então, como se percebe no terceiro *frame*, não

precisamos ser informados, através de um texto ou locução, que os jovens que aparecem no terceiro *frame* são estudantes. Ao portarem livros, apostilas, mochilas etc, fica *obvio* que se trata de estudantes. Neste *frame*, é possível perceber a tentativa de se *dialogar* com todos os públicos que compõem a base social dos programas do governo federal, tais como o Prouni, que concede bolsas aos estudantes de baixa renda interessados em ingressar em instituições de ensino superior. E neste ponto encontramos pistas importantes para compreendermos de que forma a disposição e o uso dos recursos semióticos pela publicidade governamental procuram representar o governo. Esta questão será retomada adiante.

Avançando um pouco mais, é possível perceber, no quarto *frame*, como o modo utilizado pelo autor contribui para remeter o telespectador à ideia de Brasil e de povo brasileiro histórica e socialmente construída, de onde se percebe a alegria e a simpatia enquanto qualidade intrínseca de nossa identidade. O sorriso, recurso utilizado frequentemente neste tipo de peça publicitária, busca criar empatia e aproximar o *viewer* da peça publicitária. A pequena distância entre o *viewer* e os personagens do filme simula intimidade e proximidade. Outra função do sorriso neste *frame* é o de reforçar a ideia de que o país “fica melhor” com a participação. Neste caso, o próprio texto escrito (“o país fica melhor quando você participa”) serve de suporte à construção do significado desejado pelo autor, corroborando a noção desenvolvida por Baldry e Thibault (2006) de que o significado de um texto multimodal não é dado pela soma dos recursos semióticos mobilizados, mas pela integração dos mesmos.

Finalmente, no quinto *frame*, a peça efetivamente assume seu papel de convocação. Poder-se-ia aqui, mais uma vez, recuperar a ideia, presente na teoria da Linguística Sistêmico-Funcional, de que as propagandas governamentais verbalizam propostas, configurando uma ação social de um ator político (o governo) orientada por determinadas intenções (YARED, 2015). Neste ponto, a trilha sonora assume ares de uma marcha militar, preparando o ambiente para a convocação final, que surge em um coro uníssono. O povo, reunido na praça, convoca o cidadão participar, contribuindo para que o país avance (“o país avança”, brada o povo, em coro uniforme). A esta altura, esta pesquisa recupera os preceitos da Gramática Sistêmico-Funcional lembrando que um texto publicitário pode constituir “um texto de ordem ou de pedido”, implícito ou explícito, seja sugerindo

o consumo de um produto ou a adesão a um ideal ou visão de mundo (VIEIRA; YARED, 2013). E, seguindo os pressupostos da Análise de Discurso Crítica, convém advertir para o contexto no qual a experiência estava inserida, o que indica que a unidade sugerida pelo vídeo não deixa de ser uma resposta à polarização política verificada à época do lançamento da iniciativa. Importante lembrar o fato de que o ano de 2015 foi marcado por fortes mobilizações que pediam o impeachment da Presidente Dilma Roussef. O vídeo, então, sugere um diálogo entre essa sociedade mobilizada e um governo que “escuta” para que o Brasil “avance”. O primeiro vídeo possui duas versões, uma de 30 segundos e outra de 60. E como em nenhum momento é feita uma exposição a respeito do funcionamento da plataforma, os gestores do projeto produziram também um tutorial para orientar os participantes do Dialoga Brasil.

Inteiramente baseado em computação gráfica e ilustrações, o tutorial do Dialoga permite estabelecer uma conexão bastante clara entre os recursos semióticos utilizados nos vídeos institucionais e aqueles utilizados em outras peças publicitárias. Há de se observar como a identidade visual do projeto é construída. A análise feita por esta pesquisa indica a existência de uma conexão patente entre ela e a propaganda eleitoral da Presidente Dilma em 2014, um ano antes do lançamento da plataforma Dialoga Brasil.

O tutorial utiliza, em todos os *frames*, recursos pictóricos totalmente alinhados à identidade visual do projeto. O vídeo recorre a uma linguagem dinâmica e bastante informal, interessada em transmitir algumas noções básicas a respeito do funcionamento da plataforma. É uma peça relevante para a estratégia de publicidade do portal e cumpre importante papel no processo de compartilhamento de informações a respeito do funcionamento da plataforma. Ocorre que este vídeo, ao contrário do anterior, não foi veiculado na TV, tendo seu alcance restrito ao público mobilizado pelo projeto no ambiente online. A linguagem gráfica e a identidade visual do tutorial, inteiramente alinhada a publicidade do Dialoga, se somam ao esforço de valorizar e “informar” o público a respeito dos *avanços* e *conquistas* do governo (expresso por programas e projetos já em execução) ao mesmo tempo em que guardam grande semelhança com as peças publicitárias utilizadas na campanha à reeleição de Dilma Roussef.

Face ao exposto, é possível afirmar que comunicação praticada pelo Dialoga Brasil, aponta para uma ação semiótico-social fortemente influenciada pelo

contexto político e alinhada aos esforços de melhoria dos índices de popularidade da Presidente Dilma Rousseff. Os recursos linguístico-semióticos são mobilizados no sentido de se valorizar *conquistas* e *avanços* obtidos pelo país durante os governos petistas. Além disso, os vídeos buscam *representar* o governo federal a partir de uma perspectiva coerente com o discurso oficial governamental, que o percebe enquanto um governo *includente*, democrático e atento à parcela mais pobre da população. Sobressai a pouca atenção dada ao convencimento daqueles que discordassem da retórica oficial, repetida à exaustão pela propaganda governamental, em geral. Os dois vídeos partem de um pressuposto retórico fundamental, que é o fato do Brasil *avançar* e *ficar melhor* na medida em que o apelo do governo federal seja atendido. E, assim, a publicidade utilizada na divulgação da plataforma termina por estabelecer um diálogo entre pares, pouco aberto ao contraditório e com alcance bastante limitado, como sugerem os números de acesso e engajamento apresentados por esta pesquisa.

Outro ponto a ser observado é a ausência de qualquer referência aos demais instrumentos de participação social desenvolvidos pelo governo. No material analisado não há qualquer referência a conferências, conselhos setoriais ou qualquer outra forma de interferência da cidadania nas decisões do governo federal. Há, inclusive, uma descontinuidade em relação a outras iniciativas de democracia digital já esboçadas pelo mesmo governo anteriormente.

Portanto, a análise indica que comunicação praticada pelo Dialoga Brasil esteve fortemente marcada pela tentativa de melhoria dos níveis de popularidade do governo Dilma, quase se confundindo com a propaganda eleitoral da Presidente e voltada ao fortalecimento da marca governamental (*brand*) em detrimento de uma comunicação pública capaz de informar e oferecer argumentos para o debate público sobre as políticas de governo. Há motivos, portanto, para supor que a comunicação praticada resultou em prejuízos ao incremento da participação da cidadania no projeto uma vez que *participar*, nestas condições, se torna o mesmo que *aderir* politicamente ao governo.

4.4.3 Contexto de cultura e situação II

Na análise realizada por esta pesquisa, a primeira grande diferença percebida entre os contextos que cercam o Dialoga Brasil e o OP Digital de Belo Horizonte, e que vai se traduzir em suas respectivas estratégias de comunicação, é o fato de a experiência mineira estar ancorada em uma larga trajetória progressiva de diálogo entre o governo municipal e a sociedade belo-horizontina, ao passo que o Dialoga buscava exatamente contribuir para a melhoria da imagem de um governo que se notabilizou por uma postura pouco afeita ao diálogo. Diferentes autores já se debruçaram sobre a iniciativa desenvolvida pelo governo da capital mineira e a análise da literatura interessada reforça a percepção de que se trata de uma experiência de democracia digital com enraizamento na cultura política local. Afinal, o projeto está referenciado na história do próprio orçamento participativo da cidade, em sua versão off-line, desenvolvido desde a década de noventa (NABUCO, A. L.; MACEDO, A.L.; FERREIRA, R. N., 2009; SAMPAIO 2010; SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010). Em 2008, ano de veiculação das peças analisadas nesta pesquisa, o OP de Belo Horizonte completava 15 anos e sua versão digital havia surgido, em 2006, como uma tentativa de renovação deste processo. A introdução do “digital” no âmbito de uma experiência consolidada de participação social surge fortemente marcada pela ideia de “modernização” de um instrumento já testado pela população local.

A entrada do OP de BH na “era digital” é apresentada como uma atitude pioneira e inédita realizada pela administração municipal. Tal qual ilustrado pelas figuras 8 e 9, boa parte das peças publicitárias utilizadas à época buscam acentuar este aspecto. Valoriza-se o fato de BH ser, segundo o discurso oficial, a primeira cidade do mundo a ter a versão digital do Orçamento Participativo. Então, um aspecto importante observado em peças produzidas pela Prefeitura de Belo Horizonte para promover o OP Digital em 2008 é este: o apelo *modernizante*, no qual se busca renovar e incrementar a experiência de participação social que completava 15 anos de funcionamento na cidade. Esta pretensão em se valorizar o ineditismo e a condição de vanguarda do governo local se refletirá em boa parte das peças de comunicação produzidas pela Prefeitura para promover o OP Digital nos anos de 2008 e 2009 incluindo o vídeo de apresentação do OP Digital analisado mais adiante.

Figura 9 : OP Digital BH



Figura 9: Orçamento Participativo Digital: BH é a primeira cidade do mundo a ter.

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/>

Figura 10: OP Digital BH



Figura 10: Orçamento Participativo Digital: BH é a primeira cidade do mundo a ter.

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/>

Há outro elemento importante a diferenciar a comunicação praticada pelas duas iniciativas que pôde ser percebida ao serem analisados seus respectivos sites. Esta distinção diz respeito ao esforço realizado no sentido de disponibilizar, na própria plataforma de e-participação, informações necessárias ao entendimento dos processos de consulta. Se no portal do OP Digital de BH há várias seções destinadas

a informar o público sobre seu funcionamento, no do Dialoga Brasil, como se viu anteriormente, há escassez de informações e poucos esforços, além do tutorial, no sentido de explicar ao cidadão como se dá o processo de participação proposto pela plataforma. As diferenças ficam visíveis se compararmos a estrutura dos portais.

Ainda que se considere o lapso temporal entre as duas experiências (a análise do OP Digital BH é feita tendo por base o ano de 2008 e o Dialoga Brasil foi lançado em 2015) e a evolução da linguagem gráfica entre um período e outro, é visível a discrepância em termos de informações e instruções práticas que facilitem a vida do usuário. Comparando-se a figura 10, retirada do portal do OP, com a figura 3, é possível visualizar a diferença em relação ao volume de informações disponíveis numa plataforma e outra.

Figura 11 :Portal do OP Digital BH



Figura 11: Imagem do site do Orçamento Participativo Digital

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/>

As figuras 11 e 12 reforçam a percepção de que as duas plataformas, de fato, optaram por formatos completamente distintos. Se no caso mineiro há um esforço visível no sentido de oferecer informações detalhadas sobre os fluxos, procedimentos, possibilidades e regras do processo de participação, no Dialoga

Brasil a opção foi por direcionar o usuário ao preenchimento de um formulário para o esclarecimento de dúvidas e envio de sugestões.

Figura 12 :Portal d o OP Digital BH/como votar pela internet



Figura 4: Orçamento Participativo Digital: BH é a primeira cidade do mundo a ter.
Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/>

Figura 13 :OP DIGITAL BH

No que se refere ao incremento da participação da sociedade possibilitada pela versão digital do Orçamento Participativo de Belo Horizonte há indícios bastante consistentes que atestam o relativo sucesso da iniciativa, tal como demonstrado por Sampaio, Maia e Marques (2010) em estudo de caso produzido a partir do OPD. A tabela a seguir ilustra a evolução da participação da sociedade nos de 2006 e 2008 e compara os níveis de participação nas versões online e off-line do OP. A credibilidade conquistada junto à população pela trajetória de mais de uma década do Orçamento Participativo na cidade é um dos fatores a explicar estes

resultados e a participação online logrou ampliar significativamente o volume total de participantes como pode ser atestado na tabela 8.

Tabela 12: Dados do Orçamento Participativo x Orçamento Participativo Digital

Edição	2006 Off-line	2006 Online	2008 Off-line	2008 Online
Participantes	33.643	172.938	44.000	124.320
Orçamento (US\$ milhões)	44,4	11,1	44,4	22,2

Fonte: (SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010)

A definição do contexto de situação seguirá o mesmo percurso utilizado no enquadramento do Dialoga Brasil, com base nas proposições feitas por Halliday (2014) e adaptadas por Yared (2015). As variáveis do contexto de situação diferem pouco, afinal, se tratam de ações sociosemióticas produzidas a partir do Estado, tendo os governos federal e municipal enquanto produtores de sentido.

Quadro 4 :Contexto de situação (Campo, relações e modo nas propagandas de governo)

VARIÁVEIS DO CONTEXTO DE SITUAÇÃO	EXPLICITAÇÃO DE HALLIDAY	APLICAÇÃO AOS VÍDEOS DA PESQUISA
CAMPO	<p>O que está acontecendo na situação:</p> <p>c) A natureza da atividade social e da atividade semiótica;</p> <p>d) O domínio da experiência ao qual essa atividade se relaciona (o “assunto” ou “tópico”).</p>	<p>Natureza da atividade social e da atividade semiótica: o hábito social de assistir televisão ou navegar pela web; a produção e o consumo de texto multimodal publicitário-governamental</p> <p>Domínio da experiência: política de e-participação do Governo Municipal de Belo Horizonte.</p>

<p>RELAÇÕES</p>	<p>Quem está participando da situação:</p> <p>Os papéis desempenhados por aqueles que estão participando na atividade sociossemiótica:</p> <p>e) Papéis institucionais;</p> <p>f) Status (poder, seja igual ou desigual);</p> <p>g) Papéis de contato (familiaridade, variando de estranhos a íntimos) e,</p> <p>h) Papéis sociométricos (afeto, seja neutro ou carregado, positivamente ou negativamente); e os valores de que os interactantes imbuem o domínio (seja neutro ou carregado, positivamente ou negativamente)</p>	<p>Participantes da situação: os consumidores do vídeo, os produtores do vídeo, a Prefeitura de BH</p> <p><u>Papeis institucionais:</u> população e mandatários do município</p> <p>Status: poder desigual, relação assimétrica.</p> <p>Papeis de contato: simulação de familiaridade</p> <p>Papéis sociométricos:</p> <p>(3) Afeto intenso positivamente carregado;</p> <p>(4) valores dados pelos interactantes; população; afeto carregado positivamente; governo municipal: afeto carregado positivamente.</p>
<p>MODO</p>	<p>Que papéis estão sendo desempenhados pela língua e outros sistemas semióticos na situação: (i) a divisão de trabalho entre atividades semióticas e atividades sociais (variando desde atividades semióticas como constitutivo da situação até atividade semiótica como facilitação); (ii) a divisão de trabalho entre atividades linguísticas e outras atividades semióticas; (iii) modo retórico: a orientação de texto em direção ao campo (e.g. informativo, didático, explanatório, explicativo) ou às relações (e.g. persuasivo, exortatório, polêmico); (iv) turno: dialógico ou monológico; (v) meio: escrito ou falado; (vi) canal: fônico ou gráfico.</p>	<p>Papéis de língua e outras atividades semióticas.</p> <p>Atividade semiótica constitutiva e facilitadora da situação.</p> <p>Atividade linguística não tem prevalência sobre outras atividades semiótica, como imagem, som e cores.</p> <p>Modo retórico:</p> <p>2. texto direcionado as relações; texto persuasivo-argumentativo; texto dialógico; meio:</p>

		falado e imagetivamente escrito; canal fônico e visual
--	--	---

Fonte: (YARED, 2014.)

Estabelecidos os contextos de cultura e situação das peças produzidas passamos agora à transcrição multimodal dos vídeos recolhidos junto à experiência de Belo Horizonte.

4.4.4 Análise com base na transcrição multimodal II

Novamente, cumpre advertir que a matriz de progressão imagético-verbal e de transcrição multimodal desenvolvida por esta pesquisa para proceder a análise dos vídeos (Apêndice I) orientam a descrição dos resultados a partir deste ponto. A seguir são apresentados, apenas na forma escrita, os resultados obtidos, sempre buscando responder às questões de pesquisa apresentadas anteriormente, que são as seguintes: a) como está configurada a ação semiótico-social da publicidade governamental nos dois casos analisados? b) de que forma estão dispostos os recursos linguístico-semióticos mais frequentemente utilizados na publicidade governamental analisada?, c) como a disposição e o ordenamento dos vários recursos semióticos dos textos publicitários analisados representam os dois governos em questão? e, d) quais caminhos discursivos nos permitem identificar (ou inibem) o incremento do estoque de informações sobre as iniciativas de e-participação disponíveis à cidadania a partir da comunicação pública praticada nos dois casos?

Na análise multimodal, percebe-se que, além do modo gestual, do modo escrito, de expressões faciais ou gestos corporais, há outros recursos semióticos capazes de transmitir significados sem o uso do modo verbal, dentre eles, o *design* e seus diferentes recursos gráficos que, a depender do uso que o *fazedor de sentido* faça deles, podem portar significados próprios, sem nenhuma necessidade de recorrer à escrita ou à fala. Nos *frames* analisados, percebe-se que os elementos gráficos que compõem o vídeo produzido pela Prefeitura de Belo Horizonte para apresentar o seu Orçamento Participativo Digital, procuram transmitir um ar de

modernidade e inovação, por meio de uma perspectiva futurista na qual o ator que aparece no vídeo é capaz de transmitir inúmeras mensagens sem recorrer, em momento algum, à fala. Apenas uma locução é utilizada, enquanto a computação gráfica se encarrega de trazer as informações a respeito do canal aberto pelo governo local. As animações e a fonte utilizada na composição das palavras sugerem ao *viewer* a ideia de que a Prefeitura, em sintonia com a modernidade e a era da informação, resolveu “modernizar” o orçamento participativo local, que já existia há 15 anos. Nada disto é dito explicitamente, mas toda a estrutura da peça publicitária sugere esta hipótese. Não é necessário dizer pois está ali, *claramente*, em função do nosso acúmulo histórico e cultural que associa determinados ícones e elementos gráficos às ideias de tecnologia e modernidade. E o que fica evidenciado nesta e em outras peças é que a ideia de “modernidade” é assimilada a partir de sua conotação positiva e ela é valorizada de modo a destacar o caráter de vanguarda do governo de Belo Horizonte na adoção de mecanismos digitais de consulta ao orçamento público.

Outros dois elementos merecem destaque ao se analisar o primeiro vídeo. O primeiro é a atenção dada à apresentação de uma nova possibilidade de participação – uma inovação dentro do próprio OP Digital, que é a votação por telefone – além da apresentação do site em si. Somando-se a apresentação do endereço eletrônico da plataforma e do telefone colocado à disposição de público, temos um total de 19 segundos, num vídeo que totaliza um minuto (60 segundos). Para efeito de comparação, no vídeo institucional do Dialoga Brasil, que também possui 60 segundos, o espaço reservado à apresentação do portal é de apenas 7 segundos. Sendo uma publicidade destinada a promover a iniciativa, é salutar que ela contenha instruções e informações a respeito de como o cidadão pode participar do processo de consulta em questão. Nestes dois vídeos – do OP Digital e do Dialoga – o tempo precioso de diálogo com o cidadão, através da veiculação das peças na TV teria o potencial de resultar no incremento da mobilização em torno das plataformas, o que seria facilitado pela veiculação de informações claras sobre como se dá o processo de participação. A peça produzida pela experiência de Belo Horizonte parece estar mais atenta a esse aspecto

Outro aspecto a ser destacado no primeiro vídeo produzido pela experiência de BH analisado e que está ilustrado no sexto *frame* é a menção às obras já realizadas no âmbito do OP Digital, criado em 2006. A insuficiente prestação de

contas e a precariedade do retorno à população (*feedback*) em relação aos assuntos já decididos no âmbito das instancias de participação social costuma ser um problema em iniciativas de democracia digital. O fato do vídeo valorizar o resultado de edições passadas do OP empresta credibilidade à iniciativa e torna mais consistente o convite à participação. A apresentação de números e fotografias das obras busca empregar credibilidade à informação. A tonalidade em azul e o ambiente sóbrio colaboram para esta intenção do autor.

O segundo vídeo, também veiculado no ano de 2008, faz alusão aos 15 anos de Orçamento Participativo e leva a Prefeitura a apresentar um balanço da experiência que totalizava 1.000 obras realizadas até então. Toda narrativa do primeiro ao último *frame* sugere que a Prefeitura apenas realiza aquilo que é *decidido* pela sociedade. A ideia de que “você decide” e a “Prefeitura faz” perpassa toda a peça e os recursos semióticos – cinestesia, modos, enquadramento etc. – são mobilizados no sentido de outorgar ao *viewer* a condição de responsável pelas decisões que se transformam em obras reais pela ação da Prefeitura, que “faz” após a sua decisão. Embora não trate especificamente do OP Digital e sim da experiência como um todo, esta peça contribui para a compreensão da estratégia de comunicação adotada na medida em que os processos estão entrelaçados pela própria dinâmica de funcionamento das instancias. A transcrição do segundo vídeo possibilita identificar uma linha coerente na comunicação praticada pela Prefeitura de BH quando da promoção de seus canais de participação.

A análise da comunicação praticada pela experiência de Belo Horizonte permitiu à pesquisa atestar – ainda que parcialmente – que os modelos de comunicação praticados pelas duas experiências são distintos, sendo ambos influenciados pelo contexto político nos quais estiveram inseridos. Se o tipo de comunicação do Dialoga esteve fortemente marcado pela crise política e pela tentativa de recuperação dos índices de popularidade da Presidente Dilma Rousseff, no caso do OP Digital de BH o que se percebe é a tentativa de renovação de uma prática já consagrada de participação social, o que resultou em importantes incrementos em termos de oferta de informação ao público participante. Os dois vídeos publicitários do governo de Belo Horizonte analisadas nesta pesquisa e veiculados na TV – em especial o primeiro – continham informações relevantes sobre os processos de participação e seus resultados, ainda que também contivessem elementos voltados ao fortalecimento da marca governamental – o que

fica patente no último *frame* de cada vídeo, quando slogans e logotipos voltados ao incremento da publicidade governamental são apresentados.

5 Considerações finais

Esta dissertação procurou refletir sobre a comunicação pública praticada em duas importantes experiências de e-participação desenvolvidas no Brasil e contribuir para o desenvolvimento de metodologias de análise especificamente voltadas a avaliação de estratégias de comunicação em iniciativas de democracia digital. Para cumprir seus objetivos, analisou um conjunto de peças publicitárias veiculadas pelos dois projetos. Em um percurso semelhante ao de outros autores que se debruçaram sobre a investigação de material audiovisual no Brasil (LIMA-LOPES, 2012; YARED, 2015), buscou-se identificar, através da observação dos recursos linguísticos e semióticos mobilizados em quatro vídeos, as intenções expressas pelos produtores de sentido (*meaning makers*), neste caso, os governos federal e municipal de Belo Horizonte. As questões de pesquisa que orientaram a análise dos dados eram as seguintes:

1. Como está configurada a ação semiótico-social da publicidade governamental nos dois casos analisados?
2. De que forma estão dispostos os recursos linguístico-semióticos mais frequentemente utilizados na publicidade governamental analisada?
3. Como a disposição e o ordenamento dos vários recursos semióticos dos textos publicitários analisados representam os dois governos em questão?
4. Quais caminhos discursivos nos permitem identificar (ou inibem) o incremento do estoque de informações sobre as iniciativas de e-participação disponíveis à cidadania a partir da comunicação pública praticada nos dois casos?

Em relação à primeira questão, percebeu-se que a ação semiótica-social da publicidade governamental, nos dois casos, pode ser percebida tanto na produção de textos multimodais utilizando recursos semióticos aderentes ao objetivo de veicular ideias e interpretações favoráveis aos projetos de e-participação e ao posicionamento de marca dos dois governos, quanto pela transmissão deste conteúdo para milhares, ou milhões, de pessoas através da televisão ou da internet.

Já em relação à segunda pergunta, a respeito dos recursos linguísticos-semióticos mais frequentes no discurso produzido pelos dois projetos, constatou-se

a mobilização de um repertório bastante comum em peças de publicidade governamental. Os comerciais utilizam-se igualmente de estereótipos do brasileiro padrão, representados por sua simpatia e manifesto por sorrisos, movimentos corporais acolhedores, gestos etc. No caso do Dialoga Brasil, o próprio campo semântico constituído em torno dos valores veiculados pelas peças do governo federal indicam qual foi a base de argumentação utilizada (*melhor ainda, legal, melhor* são alguns dos termos utilizados). O Brasil retratado *avança e fica melhor*. Os cidadãos representados na peça sorriem, se unem, participam e o governo federal os *escuta*. A aprovação da ação governamental é sugerida por valores que se expressam linguística ou visualmente. A principal peça do governo federal emprega de forma bem mais acentuada recursos semióticos dedicados a evocar emoção e promover o envolvimento do *viewer*. Em termos de imagem visual, recursos envolvendo a posição da câmera, a distância em relação ao *viewer*, cores etc. estão mais presentes nas peças do governo federal. E eles são importantes para que se compreendam as intenções dos autores manifestas em peças audiovisuais (FAIRCLOUGH, 2003; LIMA-LOPES, 2012). Este repertório também é utilizado pelo governo de Belo Horizonte, mas neste caso percebe-se uma ênfase especial à ideia de *inovação* (remetendo à história pregressa do Orçamento Participativo) e ao fato dos processos consultivos serem constituídos antes pelo cidadão do que pelo governo.

Quanto à terceira pergunta, percebeu-se que a publicidade do governo federal esteve bastante influenciada pelo contexto de cultura e situação, resultando em uma comunicação ancorada na apresentação de políticas já desenvolvidas pelo governo em detrimento da oferta de informações sobre o funcionamento e construção do canal de e-participação. A apresentação de políticas aparece de forma explícita na forma verbal (*os programas do governo federal*) ou implícita, na reunião de estudantes, na mesa da família etc. O governo federal que se apresenta é – e isto é dito explicitamente – um governo que “quer escutar”. Porém, a principal peça da campanha de comunicação reserva um tempo bastante limitado à apresentação da plataforma de e-participação em si, sendo socorrida por um segundo vídeo que não teve a mesma veiculação do primeiro, ficando de fora da campanha na TV, por exemplo. Já na experiência mineira, o governo representado se apresenta bem mais como “representante” das demandas da população do que como protagonista das ações. O governo que se revela é aquele que “faz” mediante escolhas realizadas

pela população. Nos dois vídeos do OP Digital de BH analisados este aspecto fica bastante evidente.

E em relação à quarta questão, as opções parecem ser distintas e a resposta pode ser encontrada nas análises com base na transcrição multimodal I e II. Há um conjunto importante de evidências a indicar que a comunicação praticada pela experiência do governo federal esteve bem mais ocupada em apresentar uma visão sobre o governo do que a própria plataforma de e-participação. Assim, é possível concluir que, de fato, nas peças publicitárias mobilizadas pelo portal Dialoga Brasil há um esforço deliberado de fortalecimento da marca governamental (*brand*) em detrimento de uma comunicação pública – referenciada na função constitucional da publicidade institucional – capaz de informar e oferecer argumentos para o debate público sobre questões de interesse geral e, neste caso, até mesmo de fornecer informações fundamentais ao incremento da participação dos cidadãos junto à experiência de e-participação proposta pelo governo. O caso de Belo Horizonte parece estar mais atento ao propósito de dispor informações a respeito dos canais e possibilidades de entrada da cidadania no ambiente das decisões.

É compreensível que governos utilizem instâncias participativas para melhorar seu desempenho em termos de aprovação popular. Ocorre que a comunicação praticada pelo governo de BH sinaliza que é possível fazê-lo sem deixar de servir ao propósito de divulgar as plataformas de participação e prestar contas dos processos participativos. Além disso, é preciso considerar que “a publicidade governamental é uma forma de comunicação que possui caráter assimétrico em termos de relações de poder”: ela é capaz de veicular visões de mundo, propaganda ideológica, agendas políticas, econômicas etc. e é produzida por profissionais qualificados, que possuem um repertório diversificado de utilização de recursos semióticos com os quais a população, em geral, possui pouca habilidade em reconhecer (YARED, 2015). Assim, se estamos falando de uma comunicação pública voltada ao fortalecimento das instancias participativas e ao fornecimento de informações necessárias à democratização das decisões de interesse geral, então, há de se observar alguns limites à ação dos fazedores de sentido visando o cumprimento de uma função pedagógica e informativa. Esses preceitos parecem estar mais presentes no caso mineiro do que no do governo federal com o Dialoga Brasil, que esteve fortemente marcada pela tentativa de

melhoria dos níveis de popularidade do governo Dilma, quase se confundindo com a propaganda eleitoral da Presidente

Finalmente, ao serem apresentadas as considerações finais desta pesquisa, convém recuperar alguns dos preceitos da Análise de Discurso Crítica, ADC, cujos parâmetros contribuem para a construção de sua proposta metodológico. Após se debruçar sobre um problema social dentro da perspectiva semiótica, o pesquisador orientado pelas proposições da ADC deve refletir criticamente a respeito de sua própria análise, reconhecendo suas limitações, tendências e a necessidade de se colocar em diálogo com outras práticas sociais participantes da resolução do problema social analisado (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999). A definição prévia de questões de pesquisa e de categorias de análise buscam conferir rigor científico e solidez à pesquisa proposta nesses termos, porém, sem a ilusão de se afastar, por completo, as inclinações subjetivas e particulares que cada pesquisador carrega em sua atividade de investigação. Dito isto, é preciso então relativizar, ao menos parcialmente, as conclusões deste trabalho, o que não impede de considerá-las válidas.

O problema social levantado por esta pesquisa está relacionado à ideia de que a adoção de estratégias de comunicação cujas finalidades não estejam alinhadas ao propósito de aumentar o estoque de informações necessárias ao pleno exercício da participação cidadã pode comprometer ou tornar inócuos os esforços realizados em torno de iniciativas de e-participação, frustrando expectativas e desperdiçando recursos públicos mobilizados. Há, portanto, na discussão proposta, uma questão diretamente relacionada à qualidade da democracia. E é isso o que torna a análise do tipo de comunicação pública praticado nessas experiências uma questão social relevante, ainda que não venha sendo suficientemente enfrentada pelas diferentes metodologias de avaliação de iniciativas de democracia digital desenvolvidas nos últimos anos.

6

Referências bibliográficas

ARROW, K. **Social choice and individual values**. New Haven, Yale University Press, 1963.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. P.39-82.

BALDRY, A. P. ; THIBAUT, P. J. **Multimodal Transcription and Text Analysis**. London: Equinox, 2006.

BARBER, B. **Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age**. Berkeley: University of California, 2004.

BEST, Samuel J. e KRUEGER, Brian S. Analyzing **the representativeness of internet political participation**. *Political Behavior*, v. 27, n. 2, p. 183-215, 2005.

BEST, Samuel J. e KRUEGER, Brian S. **Teoria democrática e deliberação pública**. Belo Horizonte: Revista Lua Nova, 49, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Vol.1. 13^o edição. Brasília: Editora Unb, 2009.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOHMAN, J. **Public deliberation**. Cambridge: MIT Press, 1996.

BRANDÃO, José Luis & OLIVERIA, Francisco de. (orgs). **História de Roma Antiga**, vol 1: das origens à morte de César. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra. 2015.

BUCHSTEIN, H. **Bytes that bite: the internet and deliberative democracy**. *Constellations*, v. 4, n. 2, 1997, p.248-263.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, fev/abr. 1990.

CARDOSO, Sérgio. **Por que República?** Notas sobre o ideário democrático e republicano. In: CARDOSO, Sérgio (organizador). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

_____. **Que Republica?** Notas sobre a tradição do governo misto. In: BIGNOTTO, Newton (org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

CARLSON, T.; DJUPSUND, G. Old wine in new bottles? The 1999 finish election campaign on the internet. *Havard International Journal of Press Politics*, v. 6, n.1, 2001. P. 68-87.

CARPENTIER, N. O conceito de participação. Se eles tem acesso e interagem, eles participam de fato?. **Fronteiras: Estudos Midiáticos**, São Leopoldo (RS), n.2, p.164-177.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**

_____. **The rise of the network society**. Oxford: Blackwell, 1997.

CHADWICK, A.; HOWARD, P.N.. (eds.). **The Routledge Handbook of Internet Politics**. Londres: Routledge, 2009.

CHOUCRI, N. **Cyber politics in international relations**. International political Science review, v.21, n.3, 2000, p 243-263.

CHOULIARAKI, L.; FAIRCLOUGH, N. **Discourse in late modernity: rethinking Critical Discourse Analysis**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.

CLEAVER, Frances. **Paradoxes of participation: questioning participatory approaches to development**. Journal of International Development, v. 11, p. 597-612, 1999.

COTTA, Tereza Cristina. **Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 52, n. 4, p. 89-110, out./dez. 2001.

CUNHA, M. A. V. C.; COELHO, T. R.; POZZEBON, M. Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **Revista de Administração de empresas**, v. 54, n.3, p. 296-308 – mai/jun 2014.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DAHLBERGH, L. Re-constructing digital democracy: na outline of four 'positions'. **New Media Society**. Vol. 13, n. 855. Doi: 10.1177/1461444810389569, 2011.

DEWEY, John. **La opinion pública y sus problemas**. Madri: Morata, 2004.

DIMAGGIO, P. et al. (2001). **Social implications of the internet**. Annual Review of Sociology, v. 27, pp. 307-336.

DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. New York, Haper & Brothers, 1957.

DRAIBE, S.M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: Barreira, M. C. R. N.; Carvalho, M. C. B. de (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. IEE/PUC-SP, p.13-42, São Paulo, 2001.

DRYZEK, J. S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p.41-62.

DUNLEAVY, P. et. al. **Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and Government**. Nova York: Oxford University Press, 2006.

DUTTON, W.H. Internet Studies: The Foundations of a Transformative Field. In: DUTTON, W.H (ed.) **The Oxford Handbook of Internet Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FERREIRA, S. N. **Semiotic change in modern and postmodern time advertisements: an investigation based on systemic functional semiotics and social theory**. Doutorado em Letras, UFSC, Florianópolis, 2011.

FOUNTAIN, J. E. **Building the virtual state**. Washington DC. Brookings Institution. Press, 2001 / WEST. D.M. **Digital Government: Technology and Public Sector Performance**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2005

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro, n. 21, junho., 2000.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p.173-209.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001

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

_____. Participação Política on line: questões e hipóteses de trabalho. In: GOMES, W.; MAIA, R.C.M. **Comunicação e democracia**. São Paulo: Paulus, 2008.

_____. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: GOMES, W.; MAIA, R. C.; MARQUES, F. (orgs). **Internet e participação política no Brasil**, Editora Sulina, Porto Alegre, 2011.

GOMES, W.; MAIA, R.C.M. **Comunicação e democracia**. São Paulo: Paulus, 2008.

GOMES, W; AMORIM, P. K.; ALMADA, M.P. **Novos desafios para a ideia de transparência pública**. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Comunicação

e Democracia do VI Congresso Compolitica, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

GROSSMAN, Lawrence k. **The electronic republic: reshaping democracy in the information age.** New York: Viking, 1995.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública.** São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

_____. **Polítical communication in media society: does democracy still enjoy na epistemic dimension?** The impacto f normative theory on empirical research. *Communication Theory*, v. 16, 2006.

HALIDDAY, M. A. K. Corpus Studies and probabilistic gramar. In: AIJMER, K e ALTERNBERG, B. (Ed.). **English Corpus Linguistics.** London: Longman, 1991.

_____. **Explorations In The Functions of Language.** London: Arnold, 1973.

_____. **Language as social semiotic.** London: Arnold, 1978.

_____. **Na Introduction to Funcional Grammar.** 1st. London: Edward Arnold, 1985.

HARRISON, Teresa M. et al. Open Government and e-government: democratic challenges from a public value perspective. **Information Polity**, v. 17, n. 2, p. 83 – 97, 2012.

HARRISON, Teresa M.; SAGOYO, D. S.. Transparency, participation and accountability pratices in open government: A comparative study. **Government Information Quartely**, V. 31, p. 513-525, 2014.

HOOD, Christopher. Trasparency in historical perspective. In: HOOD, C. & HEALD, D. (org.). **Transparency: the key to better governance?** Nova York: Oxford University Press, 2006.

HORKHEIMER, M. ADORNO, T. A indústria cultural: o iluminismo como mistificação das massas. In: HORKHEIMER, M.; ADORNO, T. (Ed.). **Industria Cultural e Sociedade.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

IVINS JUNIOR, W. M. **Prints and Visual Communication.** Cambridge: MIT Press, 1969.

JANSEN, M.; CHARALABIDIS, Y.; ZUIDERIJK, A. Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data Government. **Information Systems Management**, v. 29, n. 4, p. 258-268, set. 2012.

_____. Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. **Information Systems Management**, v. 29, n.4, p.258-268, set.2012.

JENKINS, H.; GREEN, J; FORD, S. **Cultura da conexão: criando valor e significado por meio da mídia propagável.** Edição Kindle. São Paulo: Aleph, 2015.

JEWITT, C. **The Routledge handbook of multimodal analysis**. London: Routledge, 2009.

KELLY, Rita M.; PALUMBO, Dennis. Theories for Policy Making. In: HAWKESWORTH, Mary; KOCH, Maurice (Orgs). **Encyclopedia of Government and Politics**. London and New York, v. II, p. 643-655,1992.

KEY, Jr. V. **The responsible electorate: rationality in presidential voting 1936-1960**. Cambridge, Harvard University Press, 1966.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. United States of America: Addison- Wesley Longman, 1994.

KRESS, G. **Reading imagens: the grammar of visual design**. London, New York: Routledge, 1996.

LANE, R. **Political ideology: why the american common man believes what he does**. New York, Free Press, 1968.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. **A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability**. São Paulo: Lua Nova. 353-364, 2011.

LEVINE, P.; FUNG, A; GASTIL, J. (2005). Future Directions for Public Deliberation, **Journal of Public Deliberation**: vol. 1: iss. 1, Article 3.

LIDÉN, G. Is e-democracy more than democratic?: Na examination of the implementation of socially sustainable values in e-democratic processes. **Electronic journal of e-government**, v. 10, n.1, p.84-94, 2012.

LIPPMANN, W. **Opinião Pública**. Petrópolis, Editora Vozes, 2008.

LOCKE, John. **O Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Editora Vozes: Petrópolis, 1994.

LÓPES, Juan Camilo Jaramillo. La sociedade es lo que los seres humanos queremos que sea: reflexiones sobre abogacía y comunicación pública. In: **Programa Latinoamericano de “advocacy” en salud**, Encontro Anual, São Paulo, 2010.

LUHMANN, N. **The reality of the mass media**. Stanford: Stanford University Press, 2000.

LUPIA, A; McCUBBINS, M. **The democratic dilemma: can citizens learn what they need to know?** New York, Cambridge, 1998.

LYCARIÃO, D.; SAMPAIO, R. C. Sociedade civil online: diferentes usos da internet para fomentar a participação política. In: **Revista Estudos da Comunicação**, Curitiba, v.11, n.25, p.97-106, maio/ago. 2010.

MACINTOSH, Ann.; WHYTE, A. Towards an evaluation framework for eParticipation. **Transforming Government: People, Process and Policy**, Vol. 2, N. 1, p. 16-30, 2008.

MACINTOSH, Ann; COLEMAN; Stephen; SCHNEEBERGER, Agnes. eParticipation: The Research Gaps. **First International Conference**, ePart 2009, Linz, Austria, September 1-3, 2009.

MACPHERSON, C. B. **A teoria política do individualismo possessivo: de Hobbes a Locke**. Tradução de Nelson Dantas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MAIA, R. Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximação às condições de deliberação. In: **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.

_____. Visibilidade midiática e deliberação pública. In: **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo, 2008.

MAIA, R.C.M; GOMES, W.; MARQUES, F.P.J.A. (orgs.). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre, Sulina, 2011.

MAIA, Rousiley Celi Moreira. **Deliberation, the media and political talk**. Hampton Press, 2012.

MANIN, Bernard. **Principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARGETTS, H. The Internet and Democracy. In: DUTTON, W.H. (ed.) **The Oxford Handbook of Internet Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. "Muro baixo, o povo pula": iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. **Opinião Pública**, v. 16, p. 117-142, 2010.

_____. **Participação política e internet: meios e oportunidades de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro**. 2008. 498 f. tese (doutorado em comunicação e cultura contemporânea) – faculdade de comunicação. Universidade Federal da Bahia, Salvador.

MATOS, H. PEREIRA FILHO, J. **A participação na comunicação pública: para além do consenso**. Anais do XXV Encontro Anual da Compós. Universidade Federal de Goiás. 2016.

MCDONAGH, D. ; GOGGIN, N.; SQUIER, J. **Signs, symbols and subjectivity: Na alternative view of the visual**. Computers and Composition, v. 22, n.1, 2005, p 79-86.

MCLUHAN, M. The Medium is the message. In: MCLUHAN, M. (Ed.). **Understanding media: the extensions of man**. Berkeley: Gingko Press, 1994. p. 17-36.

MORETTI, B. **O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003)**, tese de doutorado apresentada ao departamento de sociologia da UNB, Brasília, 2012.

NABUCO, A. L.; MACEDO, A. L.; FERREIRA, R. N. "A Experiência do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte: O Uso das Novas Tecnologias no Fortalecimento da Democracia Participativa." **Revista Informática Pública**, Belo Horizonte vol. 11, nº. 1, p. 139-155. Horizonte, 2009.

NAM, Taewoo. Internet effects on political participation: an empirical study on the reinforcement vs. Mobilization effect. In: **Proceedings of the 4th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance**. ACM, 2010. p. 307-316.

OLIVEIRA, Isabel de Assis Ribeiro de. **Teoria política moderna: uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

OLSON, M. **The logic of collective action**. Cambridge, Harvard University Press, 1992.

PAPACHARISSI, Zizi. The virtual sphere The Internet as a Public Sphere. **New media & society**, v. 4, n.1, p. 9-27, 2002.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINA, Vicente; TORRES, Lourdes; ACERETE, Basílio. Are ICT's promoting government accountability? A comparative analysis of e-governance developments in 19 OECD countries. **Critical Perspective on Accounting**, n. 18, p. 583-602, 2007.

POGREBINSCHI, Thamy. A Democracia do homem comum: resgatando a teoria política de John Dewey. In: **Revista Sociologia e Política**, ed. 23. Curitiba:

POLAT, Rabia Karakaya. The Internet and Political Participation exploring the explanatory links. **European Journal of Communication**, v. 20, n.4, p. 435-459, 2005.

POPKIN, S. **The reasoning voter: communication and persuasion in presidential campaigns**. Chicago, The University of Chicago Press, 1994.

POSSAMAI, Ana Júlia. **Democratização do Estado na Era Digital: e-participação no ciclo de políticas públicas**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2011. p. 64

POULANTZAS, N.. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Tradução de Rita Lima. Rio de Janeiro: GRAAL, 1980.

PRESSMAN, J.L. e WILDAVSKY, A. **Implementacion**. Cómo expectativas concebidas em Washington se frustan em Oakland. Fondo de Cultura, México. 1998.

PRIOR, P. Moving multimodality beyond the binaries: A response to Gunther Kress "Gains and Losses". **Computers and Composition**, v. 22, n. 1, 2005, p. 23-30.

- PRZEWORSKI, Adam. **Capitalism and social democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- RIBEIRO, Renato Janine. Democracia versus República. A questão do desejo nas lutas sociais. In: BIGNOTTO, Newton (org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a economia política** / Jean-Jacques Rousseau. trad., introd. Luís Costa Dias. - Livro eletrônico. - Lisboa : Biblioteca Nacional de Portugal, 2014.]
- RUEDIGER, M. A. Governança democrática na era da informação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2011.
- SADECK, Maria Tereza. Nicolau Maquiavel: o cidadão sem fortuna, o intelectual de virtú. In: WEFORT, Francisco. **Clássicos da Política**. São Paulo: Atica. 2004 (13^o edição).
- SAMPAIO, R. C. **Participação e Deliberação na internet**: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. 191 f. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.
- SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira and MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação e deliberação na internet**: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. 2010
- SARTI, I. **Da outra margem do rio**. Rio de Janeiro: Faperf/Relume Dumará, 2006.
- SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. v. 1, [s. l.], Editora Ática, 1994.
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de cultura, 1961.
- SILVA, Sivaldo Pereira da. **Estado, democracia e internet**: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado / Sivaldo Pereira da Silva. - Salvador, 2009.
- _____. **Transparência digital em instituições democráticas**: horizontes, limites e barreiras. 2013.
- SMITH, E.; MACINTOSH, A. **Existing e-participation practices with relevance to web**. Dep. WP2: Existing e-participation Practices with relevance to Web. Dep. International Teledemocracy Centre, Napier University, 2007.
- STONE, Deborah. A. **Policy, Paradox and Political Reason**. Glenview: Scott Foresman, 1988.
- TEORELL, J. **Political participation and three theories of democracy**: a research inventory and agenda. *European Journal of Political Research*, v. 45, n.5, p. 7787-810, 2006.

THOENIG, Jean-Claude. **A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 51, n. 2, p. 54-70, abr./jun. 2000.

THOMPSON, G. **Introducing functional grammar**. London: Edward Arnold, 1994.

TÍLIO, Rogério. Revisitando a Análise Crítica do Discurso: um instrumental teórico-metodológico. e-escrita, **Revista do curso de letras da UNIABEU**, Nilópolis, v.1, n.2, mai-ago. 2010.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan P. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**/Vera Schattan P. Coelho e Marcos Nobre (orgs). São Paulo: Ed. 34, 2004.

United Nations (2008). **United Nations E-Government Survey 2008**. New York: UN.

United Nations (2014). **United Nations E-Government Survey 2014**. New York: UN.

VICARI, S. Networks of Contention: The Shape of Online Transnationalism in Early Twenty-First Century Movement Coalitions. **Social Movement Studies**, v. 13, n. 1, p. 92-109.

VYGOTSKY, L. S., **A formação social da mente**. 6. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998

WEBER, Maria Helena Weber. Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. In: WEBER; COELHO E LOCATELLI (orgs). **Comunicação Pública e Política**. Florianópolis: Insular, 2017.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 2010.

_____. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada**. São Paulo: Abril Cultural, 1980. (Os Pensadores)

WEST, D. M. Digital Government: Technology and public sector performance. Nova Jersey: **Princeton University Press**, 2005.