

## DEMOCRACIA DIGITAL: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS PARA O ESTUDO DE ESTRATÉGIAS COMUNICACIONAIS PÚBLICAS

Bruno Keglér<sup>1</sup>

Maria Ivete Trevisan Fossá<sup>2</sup>

### Resumo

O objetivo deste trabalho é apresentar, sinteticamente, as causas que levam ao déficit democrático das sociedades contemporâneas e a relação deste contexto com os meios de comunicação, diante dos seus papéis e potencialidades. Há, de certo, que se abrem novas possibilidades de comunicação entre Estado e sociedade civil, mas ainda residem incertezas sobre o seu emprego para os fins de soberania popular, visto que a baixa participação civil nas decisões políticas, em âmbito governamental, não se origina, especificamente, da falta de meios e instrumentos de comunicação, mas de práticas políticas que tendem a inibir ou coibir tal participação. O artigo estrutura-se em três seções. Inicialmente levantamos as razões que embasam a crise do sistema democrático representativo, caracterizada pelo déficit de participação civil. Na segunda seção abordamos o papel e a relação dos meios de comunicação diante deste déficit democrático. Por fim, estuda-se o conceito de democracia digital, sua origem, designações e as graduações de democracia digital em portais governamentais.

### Palavras-chave

Democracia digital, comunicação pública, mediatização.

### Abstract

The purpose of this paper is to present, in summary form, the causes leading to the democratic deficit of contemporary societies and the relationship in this context with the media, in front of their roles and potential. There are, of course, that open new possibilities of communication between State and civil society, but still reside uncertainty on its use about the purposes of popular sovereignty, since the lower civil participation in political decision-making, in the context of Government, does not originate, specifically, from the lack of means and instruments of communication, but of political practices that tend to inhibit or prevent such participation. The article is structured into three sections. Initially we raised the reasons that underlie the crisis of representative democratic system, characterized by civil participation deficit. In the second section we address the role and the relationship of the media on this democratic deficit. Finally, it is studied the concept of digital democracy, its origin, names and the ranks of digital democracy in Government portals.

### Keywords

Digital democracy, public communication, mediatization.

Este artigo ao visar compreender as origens do déficit democrático dos dias atuais e serve como base teórica para a análise do emprego de estratégias comunicativas nos portais de instituições públicas. A comunicação pública estratégica é guiada pelo caráter democrático e pode contribuir para o exercício da cidadania. Informação, transparência, debate e diálogo são elementos essenciais para a comunicação pública e potenciais para atenuar o quadro deficitário constatado. Tais características podem ser relacionadas com as duas premissas democráticas que Gomes (2008) considera central para a democracia contemporânea, sob a ótica da importância para o processo decisório: eleições sistêmicas e esfera de debate público.

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

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

O déficit democrático das sociedades contemporâneas é relacionado à falta de participação política da esfera civil, e é denominado por Gomes (2005a) como crise do sistema democrático representativo. Os resultados disto referem-se a excessiva

autonomia decisória dos representantes eleitos e a apatia dos cidadãos, que não encontram condições e oportunidades para exercer sua cidadania (GOMES, 2005a). A problemática que circunda os déficits democráticos relaciona-se com a cultura política dos cidadãos (GOMES, 2005a).

Neste sentido, a compreensão de cultura, relacionada significados e valores socialmente compartilhados, é adequada. Consideramos que o entendimento sobre *cultura*<sup>3</sup>, desenvolvido por Baldissera (2009) em estudo sobre a comunicação pública de turismo, de regiões turísticas do Rio Grande do Sul, pode ser útil na interpretação. O objetivo do estudo é a reflexão sobre o lugar ocupado pela comunidade local (e receptora dos turistas) nos processos comunicativos e qual o sentido que o turismo tem para ela. Suas considerações indicam que a noção de turismo precisa superar o nível da consciência primária dos indivíduos pertencentes à comunidade, ocupando um lugar no seu sistema de valores, para que então se constitua uma cultura de turismo, materializada em ações.

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

Há, portanto, no centro da cultura política atual, caracterizada pela desconexão entre as esferas civil e política, entre os cidadãos e as instâncias políticas decisórias, fatores que a sustentam, dentre os quais Gomes (2005a) referencia: a qualificação de representantes políticos, dos jornalistas e profissionais de comunicação com a atribuição de exercer a pressão externa ao governo e, no âmbito da sociedade civil, a qualificação das ONG's, por exemplo; o desgaste da imagem pública dos políticos e governantes; a falta de conhecimento e de interesses políticos da sociedade civil, uma espécie de alienação da

esfera civil em relação ao jogo político e à condução do Estado; e, por último, a falta de oportunidades para participação civil nas instâncias políticas decisórias e, quando ocorre, não é suficientemente forte para intervir ou comprometer a classe política.

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

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

### **Democracia, meios de comunicação de massa e internet**

Frente à desconexão entre as esferas civil e política, a reflexão caminha no sentido de identificar a origem dos aspectos deficitários. Entre os discursos mais correntes está “o declínio da vida cívica em geral, crise da democracia representativa em particular” (GOMES, 2005a, p. 62). Nesse horizonte discursivo, um argumento recorrente atribui à comunicação de massa, a alienação da esfera civil sobre política.

São duas dimensões contempladas nesta perspectiva: a decepção com os meios de comunicação de massa diante do não emprego das suas potencialidades para objetivos democráticos e, a responsabilização pelo déficit de participação. A crítica ao déficit democrático dos meios de comunicação divide-se em razões *circunstanciais* e *estruturais*:

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

Neste sentido, critica-se que a atuação dos meios de comunicação influencia na participação civil ao simplificar questões políticas e privilegiar interesses particularizados e de mercado. Deste modo, a notícia não necessariamente descreve um fato como ele é, nem aprofunda questões políticas importantes, mas recebe “a maquiagem” que lhe torna comercializável.

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

O ápice do debate acerca do déficit democrático dos meios de comunicação resultou em estudos otimistas e pessimistas frente às potencialidades da internet. Gomes (2005a) admite exageros nos dois lados. A possibilidade de mobilização *online* da esfera civil para fiscalizar e pressionar os governantes, além de discutir assuntos de interesse público é abordada na perspectiva mais otimista sobre o tema. Como exemplo deste ponto de vista, consideramos a obra de Lemos e Levy (2010), intitulada *O futuro da*

*internet: em direção a uma ciberdemocracia*, publicada pela primeira vez em 2002, na França, com o título *Cyberdémocracie: Essai de Philosophie Politique* e autoria de Pierre Lévy.

A edição brasileira foi atualizada com temas contemporâneos relativos à cibercultura<sup>4</sup> e dados da realidade do nosso país, sendo que os fatos e ideias foram debatidos entre os dois autores. Lévy (2010) ressalta que sua intuição, sete anos atrás, de que a internet permitiria uma deliberação pública, confirmou-se e ocorre com a evolução da comunicação, com as mudanças quantitativas, como estruturas urbanas que permitem a interconexão, e com as qualitativas, como a computação social, que “constrói e compartilha de maneira colaborativa as memórias numéricas em escala mundial” (LEMOS; LEVY, 2010, p. 10), todas estas, possibilitando a escolha do papel que o cidadão quer desempenhar em processos comunicativos.

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

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

inteligente e politicamente consciente uma sociedade deve ficar” (LEMOS; LEVY, 2010, p. 27).

Neste entendimento, o futuro é construído coletivamente, através do diálogo e da cooperação, e, justamente por isso, indefinido e desafiador. Consideramos otimistas as percepções elencadas pelos autores, de forma que atribuem ao cenário tecnológico contemporâneo uma potencialidade não atribuída, ou melhor, não alcançada pela sociedade nos usos dos meios de comunicação tradicionais, de massa, devido as suas caracterizações estruturais não possibilitarem o diálogo. O que nos leva a compreender Gomes (2005a), quando observa que nem a internet poderia dar conta de tudo o que a ela foi atribuído, nem a comunicação de massa poderia ser responsabilizada por todo o déficit democrático, pois é desconsiderado qualquer foco comunitário e cidadão na produção midiática destes meios.

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

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

Aliado a isso, a disponibilização de email pessoal dos representantes propicia a comunicação direta e bilateral entre os pólos, político e cidadão, e pode contribuir para a sensação de proximidade entre eles. Sobre este tema, Marques (2011), na análise dos Portais da Presidência do Brasil e da Câmara dos Deputados Federais, observa que, se por um lado, o email pessoal do representante eleito e o formulário eletrônico para envio de mensagens para o Estado, sinalizam a intenção de comunicar e pode contribuir para a representação deste interesse, bem como para a sensação de proximidade; por

outro, a não publicação das solicitações enviadas pelos cidadãos pode consistir numa reserva à crítica e de controle sobre o que será ou não respondido.

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

A segunda inovação estrutural refere-se à possibilidade de combinação de conteúdos de múltiplos suportes de mídia, no suporte internet. A potencialidade de combinar texto, som e imagem, exige a capacitação técnica para explorá-la, mas desponta como uma demanda latente de novas formas de apresentação e de interação para conteúdos relacionados às temáticas de interesse coletivo.

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

Ponderados estes aspectos, Silva (2009a, 2009b) também retira da comunicação a responsabilidade de resolver todos os déficits contemporâneos de participação das sociedades democráticas e traz à reflexão seis pontos que permitem ampliar a lente analítica sobre os aspectos condicionantes da comunicação. Inicialmente, situa que, além dos meios e dos sujeitos, é necessário que haja a cultura cívica, disposição dos cidadãos e condições cognitivas para que a comunicação ocorra.

Em consonância, Maia (2008) frisa que a internet possibilita interações bastante diversificadas, além de constituir um amplo e irrestrito acervo de informações para a diversificação e acréscimo cognitivo nos debates *online*. Entretanto, salienta que a existência deste está condicionada às motivações e às ações dos envolvidos. Acesso aos meios e inclusão digital não asseguram que as conversações constituirão debates



efetivos, com trocas de razões, respeito mútuo, ordenados para a construção coletiva de um conhecimento compartilhado sobre uma temática específica.

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

Primo (2007) complementa que estes recursos introduzem uma dinâmica que é alimentada pelos processos cooperativos e pela atualização constante dos usuários, que publicam e reorganizam os conteúdos, sem necessitar de uma formação técnica para desenvolver estas atividades. E depois pondera que, apesar deste aspecto positivo desta dinâmica entre os usuários, a observação não pode se deter aos recursos técnicos, pois depende dos fins para os quais forem empregados. Assim como pode contribuir para a qualificação de debates sobre temáticas sociais relevantes, por exemplo, pode também desencadear conflitos, potencializar mensagens de ódio, repúdio e de preconceito. Portanto, situa a responsabilidade nos pólos comunicantes.

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

O terceiro aspecto considera que, apesar do potencial para comunicação horizontal *online*, pode repetir-se o padrão de audiência dos meios de comunicação de massa, concentrando-se a maioria dos acessos em um número reduzido de sites (SILVA, 2009a, 2009b). Nesta perspectiva, a existência de um portal do Estado não garante a

audiência, nem há um padrão a ser seguido pelos governos, pois a concepção de democracia varia de um para outro e determina o posicionamento assumido na interface digital do Estado. Por exemplo, pode ser adotado um padrão informativo unilateral, se houver a percepção de que a informação é o único pré-requisito democrático a ser atingido através do portal; ou, dialógico, se houver a compreensão de que o debate *online* é relevante para as decisões relativas ao Estado e que afetam diretamente aos debatedores. Cabe frisar que a não existência de canais para discussão *online* não exclui outras possibilidades de debate, como os que se realizam presencialmente.

Em quarto, é atribuída à comunicação digital a característica de complementaridade aos meios de comunicação de massa. Isso significa que não há rupturas significativas para a comunicação do Estado, em relação ao que já se fazia no jornal, no rádio e na televisão, mas atualizações. São novos recursos técnicos que permitem a incorporação de novos formatos de apresentação de conteúdos, através da combinação de texto, som e imagem, além de interações diversificadas, como a comunicação individualizada, através de emails, chats e formulários *online*, ou para o debate amplo, em fóruns temáticos com comentários publicados, etc. Porém, ressalva-se, são potencialidades complementares, que podem constituir práticas também complementares.

A quinta observação, ressalta que a comunicação *online* não é, em nosso entendimento, *naturalmente* democrática, ou seja, pode ser empregada, inclusive, para fins não salutares à democracia, novamente situando a responsabilidade nos sujeitos em comunicação. E, o sexto aspecto, que permite ampliar a lente analítica sobre as características condicionantes da comunicação (SILVA, 2009a, 2009b), destaca a necessidade de estudos com análises sistêmicas sobre a relação entre internet e política, através da descentralização da participação política e da deliberação *online*. Assim, é diante dessas seis observações que ampliamos nossa lente analítica para compreender os condicionamentos à comunicação, logo, à democracia digital diante dos portais institucionais públicos.

### **Democracia digital: origem, conceito, graduação e condições da interface digital**

Após a discussão sobre a relação entre a internet e as expectativas democráticas que perpassam sua existência e sobre a sua aplicação na comunicação do Estado com os

cidadãos, a proposta desta seção é apresentar pressupostos sobre os distintos graus de democracia digital que estas iniciativas podem apontar, nos portais governamentais. Esta graduação, que segue uma escala crescente de níveis de participação civil que os portais podem proporcionar, foi desenvolvida por Gomes (2005b) e fundamenta a planilha construída por Silva (2005b). Além disto, apresentamos noções (publicidade, responsividade e porosidade) que articuladas aos graus de democracia digital sustentam os critérios de análise dos portais dos Poderes Executivos estudados.

As expectativas democráticas que hoje recaem sobre a internet, em maior ou menor grau, também recaíram sobre outros meios de comunicação. Portanto, a temática, que é ampla, complexa e perpassa diferentes épocas e contextos históricos, encontra na própria sociedade, em tese, a maior interessada e beneficiada pela democracia, as resistências para que as retóricas sobre os meios realizem-se em experiências democráticas efetivas, como salienta Gomes (2005b). Diante da impossibilidade de participação direta de todos os cidadãos na condução do Estado, busca-se a ampliação da participação, ainda dentro do modelo de democracia representativa, para além das consultas eleitorais sistemáticas, com o objetivo de frear ou atenuar a autonomia decisória do sistema político na condução das decisões públicas.

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

No mesmo sentido discursivo, Gomes (2005b) lembra que a democracia constitucional tem como premissa fundamental que o povo é soberano, por isto a participação civil é central na esfera de decisão política. Da premissa, deriva-se a promessa de que a palavra

do povo prevalecerá na condução das decisões e dos negócios públicos, mesmo que ela esteja representada nas ações dos governantes eleitos pelo voto. Porém, nas sociedades democráticas contemporâneas, entre *premissa e promessa* e, entre teoria e prática, há uma grande lacuna, proporcional ao distanciamento entre a esfera civil e as decisões políticas (GOMES, 2005b).

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

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

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

Cunha-se o verbete ‘democracia digital’ e formas semelhantes (democracia eletrônica, *e-democracy*, democracia virtual, ciberdemocracia, dentre outras), ao redor dos quais vem se formando, nos últimos 10, 15 anos, uma volumosa bibliografia interessada basicamente nas novas práticas e renovadas possibilidades, para a política democrática, que emergem da nova infra-estrutura tecnológica eletrônica proporcionada por computadores em rede e por um sem-número de dispositivos de comunicação e organização, armazenamento e oferta de dados e informações on-line (GOMES, 2005b, p. 215).

Dentro do universo de abordagens possíveis sobre democracia digital, descreve que o emprego das referidas tecnologias deve propiciar benefícios democráticos efetivos, no sentido de tolher a atrofia funcional do cidadão, assegurando-lhe, basicamente, informação, transparência e o direito de liberdade de expressão, além de estabelecer novos espaços para o debate público e para a maior interferência (presença) do cidadão na condução do Estado. O entendimento de democracia digital refere-se ao emprego de “[...] dispositivos (computadores, celulares, smart phones, palmtops, ipads...), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais, medias sociais...) de tecnologias digitais de comunicação” com o objetivo de “[...] suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos, em benefício do teor democrático da comunidade política” (GOMES, 2011, p. 28).

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

A segunda finalidade visa assegurar e reforçar a sociedade de direito. Neste caso, “assegurar que minorias políticas e grupos e setores mais vulneráveis ao corpo social tenham preservados os seus direitos, acesso à justiça e proteção jurídica” (GOMES, 2011, p. 30). A diversificação de agentes e instituições representativas na esfera pública, visando maior representatividade das minorias, nesta e nas instâncias políticas decisórias, carrega três propósitos: aumento do poder civil, direitos e liberdades, aumento do pluralismo e do poder das minorias. Consideramos que há iniciativas neste sentido nos portais e, por isso, adotamos os graus de democracia digital e as condições democráticas da interface como pressupostos para a análise destes meios e estratégias de comunicação pública.

O primeiro grau de democracia digital caracteriza-se pela oferta de serviços públicos e de informações *online*. Os fluxos de informação são unilaterais, do Estado para a esfera civil. Podemos considerar a presença do papel do Estado, através de “[...] um governo que busca suprir as necessidades de informação básica, serviços e bens públicos ao cidadão (como saúde, transporte, [...], etc.”, e também o papel do cidadão “[...] que aguarda receber, sem transtornos e com rapidez [...], esses serviços públicos oferecidos” (SILVA, 2005a, p. 454).

O estágio dois se apropria da internet em busca da opinião dos cidadãos sobre os assuntos em pauta, para, julgar se as opiniões podem ser utilizadas. Isto pressupõe que a opinião dos cidadãos pode ser descartada, o que indica que a “porosidade governamental neste grau de participação democrática é uma pré-disposição para acatar a opinião dos cidadãos colhida através das TICs, acompanhada de uma ação para ‘produzi-la’”(SILVA, 2005b, p. 63).

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

Portais planejados diante do quarto estágio de democracia digital possuem estratégias comunicacionais baseadas em características de democracia deliberativa: buscam o diálogo e o debate argumentativo. Fluxos bilaterais entre Estado e cidadãos já são características dos estágios dois e três, mas neste o debate avança no sentido de deliberar, produzir a decisão política. Silva (2005a) sublinha que, numa democracia representativa, este é o grau mais elevado de participação popular, “porque ele ainda mantém uma esfera política profissional em face da esfera civil” (SILVA, 2005a, p. 456). Apesar da decisão, em última instância, permanecer sob a responsabilidade dos

representantes políticos, a esfera civil participa da produção desta através do debate argumentativo, da deliberação pública. O quinto grau de democracia digital passa por mudanças drásticas e fundamenta-se nos modelos de democracia direta, sem representantes políticos, em que os cidadãos têm a responsabilidade da decisão política, ocupando o lugar da esfera política nas instâncias decisórias (SILVA, 2005a). Portanto, transcende a argumentação, relativa ao grau anterior, para a tomada de decisão efetiva.

Enfim consideramos, a partir de Silva (2005a), que a presença de algumas das iniciativas nos portais não significa a existência de uma democracia digital, mas de *indícios graduantes*. Um projeto de democracia digital pode apresentar características de duas ou mais graduações distintas, situando-se entre um e outro, ou ainda, naquela em que há predomínio de características. Além dos graus de democracia digital, características da interface digital são relevantes.

As condições democráticas da interface digital podem ser caracterizadas pela *Publicidade, Responsividade e Porosidade*. A reflexão segue com a proposta de Silva (2009b, 2011) sobre os pré-requisitos democráticos que os portais Estatais devem adotar, dentro de uma visão sistêmica e necessária ao fortalecimento do sistema democrático. Frente a proposta de Silva (2009b, 2011) faremos a aproximação com as reflexões de Duarte (2011), que estabelece quatro pré-requisitos para a comunicação pública do Estado: *transparência, acesso, interação e ouvidoria social*.

Silva (2009b, 2011) desloca o foco da participação civil e ilumina outros aspectos, que também são importantes para pensar a comunicação entre Estado e cidadãos. Estratégias que não propiciam comunicação mais densa ou desdobramentos dialógicos passam a ser reavaliadas, pois têm de ser qualificadas a partir da sua funcionalidade. Nesta perspectiva, evita-se a hierarquização das estratégias empregadas para considerá-las integradamente<sup>5</sup>.

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

seja, a prática deve convergir para um eixo balizador, que são as normas e diretrizes estruturais e que visam a um sistema democrático em funcionamento pleno.

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

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

Publicidade está diretamente relacionada com a transparência do Estado e está subdividida em duas linhas conceituais: a primeira, como oposição ao segredo, de modo a tornar visíveis aos cidadãos, as práticas do Estado; na segunda, publicidade desponta como homônimo de esfera pública, que por sua vez desmembra-se em outros dois sentidos: enquanto visibilidade pública e enquanto discussão pública. Independente da concepção de publicidade que se adote, ela “trata da capacidade de algo se tornar visível e potencialmente objeto da fala pública” (SILVA, 2011, p. 127), sendo que a internet tem possibilidades excepcionais e variadas para armazenamento, organização e publicização de dados para os cidadãos.

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

A responsividade (SILVA, 2009b, 2011), enfatiza a importância do diálogo entre Estado e cidadãos e se aproxima do que Duarte (2011) denomina *interação*. Em linhas gerais, o Estado, suas instituições e representantes, devem ofertar canais para que os



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

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

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

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

funcionalidade e o modo como são encaminhadas as demandas, recebidas através dos canais de comunicação da interface digital.

### **Considerações finais**

De forma sintética, apresentamos que o déficit democrático da sociedade atual relaciona-se com a cultura política. Diante disto, a comunicação pública do Estado tem o papel de contribuir para o envolvimento dos cidadãos em suas atividades e funções de maneira democrática. Sendo a internet, suporte com novas potencialidades para o desenvolvimento de diálogos e trocas entre Estado e cidadãos.

Os pressupostos teóricos apresentados indicam a complexidade da temática e dos estudos relacionados à análise de portais, especialmente de instituições públicas. Para além de uma interface que viabiliza canais diversos de comunicação, visamos investigar o modo como os portais e suas estratégias de comunicação podem atender aos pré-requisitos do sistema democrático da sociedade em que se insere que, de forma integrada, contribuem para a postura comunicacional pública.

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

## Referências bibliográficas

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

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

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

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

DUARTE, J. (2007). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público* / Jorge Duarte, organizador. São Paulo: Atlas.

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

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

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

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

GOMES, W. (2004). *Transformações da política na Era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus.

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

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

MAIA, R.M.M. (2008). Democracia e a Internet como esfera pública virtual: aproximação às condições da deliberação. In: GOMES, W; MAIA,

R.C.M. *Comunicação e democracia: Problemas & Perspectiva*. São Paulo: Paulus. (p.277-294)

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Bruno Kegler é doutorando em Comunicação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Mestre em Comunicação (UFSM); Especialista em Marketing (FAMES); Bacharel em Comunicação Social – Habilitação Publicidade e Propaganda (UFSM); Membro do Grupo de Pesquisa Comunicação institucional e organizacional/CNPq. [brunokegler@gmail.com](mailto:brunokegler@gmail.com)

<sup>2</sup> Maria Ivete Trevisan Fossá é Professora Adjunta do Departamento de Ciências da Comunicação da UFSM, Doutora em Administração (UFRGS); Mestre em Comunicação Social (UMESP). Atua na graduação de Comunicação Social e nos Programas de Pós-Graduação de Comunicação e de Administração da UFSM. Líder do Grupo de Pesquisa Comunicação institucional e organizacional/CNPq. [fossa@terra.com.br](mailto:fossa@terra.com.br)

<sup>3</sup> Durante o desenvolvimento teórico e argumentativo, o autor fundamenta-se em Capra (2002) para a construção da seguinte ideia: a surpresa do contato inicial com a noção de turismo pode sensibilizar os sujeitos pertencentes à comunidade local para o desenvolvimento do turismo, porém apenas a sensibilização, que ocorre no nível da consciência primária, não parece garantir ao turismo um lugar no

---

sistema de valores desta comunidade, e assim adquirir status de cultura, materializando-se em ações. Para tanto, deveria ocupar a “consciência de ordem superior”, a consciência reflexiva, na qual se é capaz de reter imagens mentais, valores e fazer escolhas entre as alternativas disponíveis. Nela os valores são tensionados a re-significações, sendo transformados ou excluídos para dar lugar a outros. É este nível de consciência que a noção de turismo precisaria atingir para ser reconhecida pela comunidade, incorporando seu sistema de valores e passando a fazer sentido para ela, tornando-se assim cultura de turismo (BALDISSERA, 2009).

<sup>4</sup> De acordo com Lemos (LEMOS; LEVY, 2010, p. 21) trata-se do “conjunto tecnocultural emergente no final do século XX impulsionado pela sociabilidade pós-moderna em sinergia com a microinformática e o surgimento das redes telemáticas mundiais”, além disto, é “uma forma sociocultural que modifica hábitos sociais, práticas de consumo cultural, ritmos de produção e distribuição de informação, criando novas relações no trabalho e no lazer, novas formas de sociabilidade e de comunicação social”.

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

