POLÍTICAS E GESTÃO DA COMUNICAÇÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

DANILO ROTHBERG
(ORG.)

CULTURA ACADÊMICA
Editora

Políticas e gestão da comunicação no Brasil contemporâneo

Conselho Editorial Acadêmico
Responsável pela publicação desta obra

Mauro de Souza Ventura
Danilo Rothberg
Juliano Maurício de Carvalho
Maria Teresa Miceli Kerbauy
Ana Sílvia Lopes Davi Médola
Adenil Alfeu Domingos
Marcelo Magalhães Bulhões
José Carlos Marques

DANILO ROTHBERG
(ORG.)

POLÍTICAS E GESTÃO DA COMUNICAÇÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

CULTURA
ACADÊMICA
Editora

© 2011 Editora UNESP

Cultura Acadêmica
Praça da Sé, 108
01001-900 – São Paulo – SP
Tel.: (0xx11) 3242-7171
Fax: (0xx11) 3242-7172
www.editoraunesp.com.br
feu@editora.unesp.br

CIP – Brasil. Catalogação na fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

P829

Políticas e gestão da comunicação no Brasil contemporâneo / Danilo Rothberg (organizador). – 1.ed. – São Paulo : Cultura Acadêmica, 2011.
247p. : il.

Inclui bibliografia
ISBN 978-85-7983-211-6

1. Comunicação. 2. Comunicação e tecnologia. 3. Comunicação de massa – Aspectos sociais. 4. Cidadania. 5. Comunicação de massa – Aspectos políticos – Brasil. I. Rothberg, Danilo, 1972-.

11-7980. CDD: 302.2
CDU: 316.77

Este livro é publicado pelo Programa de Publicações Digitais da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)

Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe

Associação Brasileira de Editoras Universitárias

Sumário

Apresentação 7

1 Contribuições da Alaic para os estudos em comunicação na América Latina: aportes iniciais 11
Maria Cristina Gobbi

2 Boa governança via *web*: o Brasil caminha a passos lentos 43
Heloisa Dias Bezerra
Vladimyr Lombardo Jorge

3 Democracia digital, comunicação e decisão pública 65
Danilo Rothberg
Maria Teresa Miceli Kerbauy

4 Mecanismos de participação e deliberação *on-line* nas eleições de outubro de 2010 no Brasil 95
Sérgio Braga

5 Os blogs nas eleições de 2010:
uma esfera alternativa de comunicação 119
Rafael de Paula Aguiar Araujo
Claudio Luis de Camargo Penteado
Marcelo Burgos Pimentel dos Santos

6 Democracia no megafone:
uma análise das rádios comunitárias
como arenas públicas 145
Juliano Maurício de Carvalho
André Luís Lourenço

7 Televisão no cenário regional 165
Henrique de Oliveira Teixeira
Thales Haddad Novaes de Andrade

8 Comunicação organizacional em um hospital
público analisada sob a ótica do diálogo entre
os profissionais de saúde e seus usuários 203
Marisa Romangnolli
Maria Teresa Miceli Kerbauy

9 Cidadania, comunicação pública e
portais eletrônicos de governo 231
Danilo Rothberg
Fabíola Liberato

Apresentação

Quando se verifica a realidade da comunicação entre os diversos públicos e agentes sociais, uma imagem aparente é a da desorganização de mensagens, objetivos e repertórios, que com frequência parecem não se relacionar entre si. Muitas vezes, se identifica a existência de metas distintas, incomunicabilidade, operações independentes e falta de compromisso com resultados que tendem a dificultar a realização de ações coerentes e eficazes. Em outros casos, é possível visualizar o desenvolvimento de complexas estratégias, em graus variados de experiência e amadurecimento, que indicam a clara consolidação de uma área de trabalho e pesquisa, a despeito de sua constante transformação.

Felizmente, o conhecimento científico no campo da comunicação tem avançado, trazendo de maneira progressiva contribuições para a superação do quadro de aparente insuficiência de informações sobre o estado de realizações de políticas e gestão da comunicação no Brasil contemporâneo.

Este livro apresenta-se como uma coletânea de artigos de docentes e pesquisadores de pós-graduação das áreas de ciências humanas, sociais e sociais aplicadas que contribuem para o esclarecimento de ações relevantes que envolvem a comunicação desenvolvida com planejamento e sistematicidade pelos diversos atores

sociais a fim de ampliar os espaços de aprofundamento democrático. A afirmação da cidadania modernamente construída, no contexto dos textos aqui presentes, se revela como dependente de arranjos sociais e políticos, nos quais a comunicação assume centralidade a ser devidamente examinada por pesquisas competentes. E a variedade temática é uma das características da obra, que assim se projeta com o propósito de compor um diagnóstico de resultados obtidos, metodologias, possibilidades, desafios e promessas.

Maria Cristina Gobbi, vice-coordenadora e docente do Programa de Pós-Graduação em Televisão Digital da Universidade Estadual Paulista (UNESP), docente do Programa em Comunicação da mesma instituição e docente da Universidade de Sorocaba (Uniso), no texto intitulado "Contribuições da Alaic para os estudos em comunicação na América Latina: aportes iniciais", empreende um resgate abrangente dos fatores envolvidos na fundação da Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (Alaic) e examina contribuições iniciais dessa importante entidade ao avanço do conhecimento na área.

Sob o título "Boa governança via *web*: o Brasil caminha a passos lentos", Heloisa Dias Bezerra, docente da Universidade Federal de Goiás (UFG), e Vladimyr Lombardo Jorge, docente da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), apresentam os resultados de pesquisa sobre os portais de dez estados subnacionais que avalia, com ênfase sobre a convergência digital e a Internet como meio de informação e interatividade, se os executivos estaduais realizam a *accountability* política e a responsividade necessárias à boa governança.

Em "Democracia digital, comunicação e decisão pública", Danilo Rothberg e Maria Teresa Miceli Kerbauy, docente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista (UNESP), sustentam a hipótese de que temas clássicos como avaliação de políticas públicas, capital social e confiança política não têm sido bem explorados pelas ciências sociais e sociais aplicadas para trazer indicações seguras para a reflexão sobre instrumentos de democracia digital.

Sérgio Braga, docente da Universidade Federal do Paraná, com o texto "Mecanismos de participação e deliberação *on-line* nas eleições de outubro de 2010 no Brasil", apresenta evidências do uso da Internet nas campanhas eleitorais pelos candidatos aos governos estaduais e ao Senado nas esferas subnacionais de governo, com o objetivo de buscar a compreensão sobre padrões de uso da rede.

Rafael de Paula Aguiar Araujo, docente da Escola de Sociologia e Política de São Paulo e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Claudio Luis de Camargo Penteado, docente da Universidade Federal do ABC, e Marcelo Burgos Pimentel dos Santos, doutorando em Ciências Sociais pela PUC-SP, no texto intitulado "Os *blogs* nas eleições de 2010: uma esfera alternativa de comunicação", traçam uma abrangente e sistemática análise da blogosfera como espaço alternativo de produção de informação em relação aos meios de comunicação tradicionais, focando especificamente o papel dos *blogs* no debate político das eleições presidenciais brasileiras de 2010.

Juliano Maurício de Carvalho, docente do Departamento de Comunicação Social da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação (Faac) da Universidade Estadual Paulista (UNESP), e André Luís Lourenço, mestre em Comunicação pela UNESP e assessor de imprensa da Câmara Municipal de Botucatu, analisam no texto "Democracia no megafone: uma análise das rádios comunitárias como arenas públicas" as características do fenômeno das rádios comunitárias, suas funções em sociedades democráticas e suas deficiências, a fim de evidenciar que uma rádio comunitária pode ser considerada uma arena pública e contribui para o avanço do processo de construção democrática.

Henrique de Oliveira Teixeira, bacharel em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos, e Thales Haddad Novaes de Andrade, docente da Universidade Federal de São Carlos, analisam, no texto "Televisão no cenário regional", a regionalização da televisão brasileira e a maneira como o fenômeno conduziu a expansão de sua cobertura e a ampliação de sua programação, fo-

cando o caso da EPTV Central, emissora afiliada à Rede Globo instalada na cidade de São Carlos (SP).

No texto intitulado "Comunicação organizacional em um hospital público analisada sob a ótica do diálogo entre os profissionais de saúde e seus usuários", Marisa Romangnolli, mestre em Comunicação pela Universidade Estadual Paulista (UNESP) e analista de comunicação do Hospital de Reabilitação de Anomalias Craniofaciais da Universidade de São Paulo (HRAC-USP), e Maria Teresa Miceli Kerbauy apresentam resultados de pesquisa sobre o diálogo entre os profissionais e os usuários de um hospital universitário público, considerando fatores que influenciam esse diálogo, como a cultura organizacional, a visão de ambos os atores sociais sobre o processo e as estratégias adotadas no desenvolvimento do diálogo.

Finalmente, em "Cidadania, comunicação pública e portais eletrônicos de governo", Danilo Rothberg e Fabíola Liberato, mestranda em Comunicação na Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista (UNESP), revisam aspectos teóricos relevantes para o contexto em questão e sugerem formas de análise de portais eletrônicos, a fim de oferecer uma contribuição à crescente produção de estudos na área.

Danilo Rothberg[1]

1. Docente do Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação (Faac) da Universidade Estadual Paulista (UNESP), vice-coordenador do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faac/UNESP.

1

Contribuições da Alaic para os estudos em comunicação na América Latina: aportes iniciais[1]

Maria Cristina Gobbi[2]

Introdução

Com a criação de instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco),[3] em 1949, e do Centro Inter-

1. Parte do texto é resultado do pós-doutorado realizado no Prolam da ECA-USP.
2. Pós-doutora pelo Programa de Integração da América Latina (Prolam) da Universidade de São Paulo. Vice-coordenadora e professora do Programa de Pós-Graduação em Televisão Digital da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e professora do Programa em Comunicação, da mesma instituição. Professora da Universidade de Sorocaba (Uniso). Coordenadora do Grupo de Pesquisa Pensamento Comunicacional Latino-Americano do CNPq. Diretora de documentação da Intercom. Coordenadora do GT Mídia, Culturas e Tecnologias Digitais na América Latina da mesma instituição. *E-mail*: mcgobbi@terra.com.br.
3. A convenção que criou a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco) foi assinada em Londres em 16 de novembro de 1945, por 37 países, e entrou em vigor em 4 de novembro de 1946. Os governos declararam solenemente: "Nascendo as guerras no espírito dos homens, é no espírito dos homens que devem ser erguidos os baluartes da paz [...]. Que uma paz fundada unicamente nos acordos econômicos e políticos dos governos não suscita a adesão unânime, durável e sincera dos povos e que, consequentemente, essa paz deve ser estabelecida no fundamento da solidariedade intelec-

nacional de Estúdios Superiores de Periodismo para a América Latina (Ciespal), em 1959, os estudos em comunicação na América Latina deram um salto significativo através de múltiplas ações realizadas por elas ou sob seus auspícios.

Foi pelos idos de 1958 que a Unesco manifestou formalmente sua preocupação com as "carências de mecanismos e de meios de comunicação nos países não industrializados".[4] Dessa forma, afirma Alfonzo (1993, p.4), foi na Assembleia Geral das Nações Unidas[5] ocorrida em 1958 que a Unesco ficou encarregada de preparar um projeto que permitisse o conhecimento prévio sobre a existência de recursos dos meios de comunicação em países subdesenvolvidos. Por essa época e, por que não dizer, até hoje, o mote da pesquisa em nosso continente foi o de estudar a informação no sentido de estabelecer a paz e a integração, por meio da educação, da ciência e da cultura.

Com a tarefa cumprida, a Unesco expressou durante a Assembleia Geral das Nações Unidas em 1962 que os meios de informação, de fato, teriam um importante papel na educação, no desenvolvimento econômico e no progresso social, reforçando o direcionamento dos dados para as pesquisas na região. Diante desse fato, várias ações foram empreendidas para oferecer aos países "terceiro-mundistas"[6] o ferramental necessário ao seu de-

---

tual e moral da humanidade". Os estados signatários dessa Convenção estavam decididos a "assegurar a todos o pleno e igual acesso à educação, a livre persecução da verdade objetiva e o livre intercâmbio de ideais e de conhecimentos". A Unesco nasceu das cinzas da Segunda Guerra Mundial (*Fonte*: www.unesco.org, pesquisa realizada em 10/12/2007).

4. Tradução nossa.
5. "Posteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó un conjunto de resoluciones en el área de la comunicación e información. Entre ellas se encuentran las siguientes: 1.778 del 17/12/1962; la 3.148 de 14/12/1973; la 31/139 de 16/12/1976; la 33/115A de 18/12/1978 y la 34/181 de 18/12/1979. Esta última relativa a la 'Cooperación y asistencia en la aplicación y el mejoramiento de los sistemas nacionales de información y de comunicación para las masas a los fines del proceso social y de desarrollo'" (Alfonzo, 1993, p.6).
6. Estamos nos referindo somente aos países da América Latina.

senvolvimento econômico-social, e, claro, isso passava necessariamente pela comunicação.

Por outro lado, em nossa região, em 1959, criou-se um organismo que tinha como objetivo principal oferecer aos países do Terceiro Mundo condições para fazer frente a esses desafios. O Ciespal foi fundado em 9 de outubro, na cidade de Quito, no Equador. Tratou-se de uma iniciativa do governo equatoriano, da Unesco e da Organización de los Estados Americanos (OEA) para abrigar as necessidades de criar centros destinados a desenvolver atividades de ensino, privilegiando a formação de profissionais para atuar nas indústrias culturais da região, principalmente na área do jornalismo e da publicidade.

Para atender ao crescente desenvolvimento das novas tecnologias de reprodução simbólica – *offset*, videoteipe, super-8, satélites – e aos novos enfoques comunicacionais, por volta dos anos 1970, o nome da instituição sofre uma variação. A palavra "periodismo" foi substituída por comunicação. O Centro passou, então, a chamar-se Centro Internacional de Estudos Superiores de Comunicação para América Latina. A sigla Ciespal permaneceu inalterada (Gobbi, 2002).

Em seus primeiros anos de trabalho, dedicou-se principalmente à área do jornalismo.[7] Posteriormente ampliou seu campo de atuação para a pesquisa, a documentação e a produção de materiais técnicos e didáticos.

Dentre seus objetivos, destaca-se, até hoje, a preparação de comunicadores sociais capazes de difundir a cultura, a ciência, a educação e a tecnologia. A formação oferecida pelo Ciespal incluía uma bibliografia de autores norte-americanos, em uma linha muito ligada ao jornalismo impresso (Prieto Castillo, 2000, p.120). Buscava também investigar a realidade do continente latino-americano no que se referia à comunicação social e à participação efetiva dos meios nesse processo.

7. A palavra "comunicador" não era utilizada por essa época (Prieto Castillo, 2000, p.120).

As preocupações do Centro traziam nitidamente as próprias inquietações da Unesco, calcadas pela "paternização de um profissionalismo despreparado ou disfuncional para a Nova Ordem Política das áreas de influência no confronto Norte-Sul". O que não se imaginou foi que a incompreensão, motivada por identidades conflitantes com esse programa, pudesse colocar em xeque as reais intenções da Unesco e do próprio Ciespal (Medina, 2000, p.141).

A variedade da produção do Ciespal e o eco encontrado em muitos pesquisadores de diversos países da América Latina pareciam conclamar por uma nova metodologia de orientação de suas pesquisas; esses fatores, mais uma compreensão dos rumos da informação, tão manipulada entre as guerras,[8] reforçaram a atuação do Centro e inspiraram a criação de outros.

Como bem observa O'Sullivan (1985),[9] toda experiência humana se fundamenta na observação científica e na teorização da pesquisa. Somente através da investigação é possível compreender e valorizar a comunicação, os processos, os ritmos, os meios e as formas de interação social. E isso, sem dúvida, pode ser observado nas várias produções e ações realizadas pela Alaic.

Mas, para que possamos compreender a real dimensão desses aportes, é necessário o resgate do período de fundação da Alaic e de suas contribuições iniciais. Somente assim acreditamos ser possível entender as ações empreendidas por aquele grupo de pesquisadores que, reunidos em Caracas em 1978, tiveram a ideia de fundar a instituição e, posteriormente, o empenho de outros tantos que desde então vêm mantendo a Associação atuante até hoje.

---

8. Estamos nos referindo à Segunda Guerra Mundial e posteriormente à Guerra Fria, fruto do conflito informacional das duas superpotências vencedoras do primeiro confronto.
9. Jerry O'Sullivan, El unicórnio azul y la investigación en comunicación. In: *Chasqui*, n.14, Quito: Ciespal, 1985, p.44.

As batalhas pelas "liberdades"

É possível afirmar que a trajetória histórica do pensamento latino-americano em comunicação teve seu início na compreensão de nossa própria identidade, mas sobretudo no cenário de nossas lutas para pôr fim à dependência colonial. Essa busca pela construção de uma identidade latino-americana, por um lado, passou pela valorização da cultura dos índios, crioulos e mestiços; por outro, se transformou em expressão de luta interna e externa contra a dependência sofrida em todo o continente.

Os vários movimentos econômicos, sociais e culturais ocorridos em todo o mundo tiveram reflexos significativos na América Latina, marcado principalmente por uma grande ascensão do movimento operário e democrático. Muitos partidos, em particular os comunistas, começaram a transformar-se em organizações revolucionárias de massas, abrindo suas portas para novos membros. Essa "abertura" do movimento comunista dava um clima de liberalização geral da vida política, ocasionando uma ampliação do movimento operário. Mas foram as revoluções populares contra as burguesias dominantes na América Latina, especialmente a partir dos anos 1960, que mostraram claramente as lutas sociais travadas para pôr fim a um período de dominação.

As mudanças significativas na estrutura social dos trabalhadores das cidades e do campo criaram condições para o desenvolvimento dos movimentos operários em todo o continente. Mas tudo isso alarmou profundamente o imperialismo internacional. A América Latina passou à ofensiva em todas as frentes. A confrontação entre as diversas forças nos anos da Guerra Fria teve como resultados a manifestação de uma série de contradições sociais.

Para Guazzelli (1993, p.15-23), a Revolução Cubana foi um dos processos históricos decisivos para o destino das nações latino-americanas na década de 1960, bem como "para a condução adotada pelo imperialismo no tratamento das questões envolvendo o subcontinente. Tendo sido conduzida por um grupo que não tinha,

em princípio, o objetivo de uma transformação rumo ao socialismo", os resultados acabaram desencadeando reformas profundas, que atingiram grupos de interesses dominantes, dentre os quais os norte-americanos presentes em Cuba. "Os barbudos de Sierra Maestra iniciaram um movimento antioligárquico que se tornou anti-imperialista e acabou, finalmente, rompendo com o próprio capitalismo".

Se, por um lado, as burguesias enfrentavam dificuldades para atender às reivindicações populares, por outro, temiam que o exemplo cubano pudesse ser seguido por outras nações latino-americanas. Passaram, então, a buscar o apoio das Forças Armadas, gerando as "ditaduras militares", tão presentes em todo o continente (Guazzelli, 1993, p.15-23).

É claro que os Estados Unidos não ficaram indiferentes a esses acontecimentos, tendo como preocupação básica minimizar os efeitos da Revolução Cubana em outras regiões. Mas os resultados foram drásticos e dramáticos. Após a fracassada Aliança para o Progresso, programa de investimentos para atenuar problemas sociais, os Estados Unidos passaram a aparelhar as forças armadas latino-americanas para combater o que eles chamaram de "inimigo infiltrado" (Guazzelli, 1993, p.15-6).

Toda essa ofensiva trouxe para a América Latina diversas consequências, dentre elas a criação de um movimento defensivo que foi uma das ações mais marcantes contra o imperialismo norte-americano. No entanto, torna-se fundamental olhar o reverso da moeda para compreender o panorama político-social.

Guazzelli (1993, p.25) afirma que, paulatinamente, a América Latina passou a sentir os efeitos dos governos ditatoriais e militarizados. Estes foram "capacitando-se, com o apoio dos Estados Unidos, para o enfrentamento da ameaça que pairava". Desenvolveram instrumentos capazes de encarar as formas de oposição interna.

Ficamos divididos em duas situações: "aqueles países que não haviam feito uma transformação das antigas formas de dominação oligárquica, e outros, onde a instalação da burguesia no poder

havia-se realizado através da fórmula política conhecida como populismo" (Guazzelli, 1993, p.25).

O panorama político-social latino-americano, entre as décadas de 1960 e 1970, pode ser visualizado no Quadro 1.

Quadro 1 – Situação político-social da América Latina nas décadas de 1960 e 1970

Ano	País	Situação
1962	Peru	Os militares antecipam-se à posse do populista Haya de la Torre e ocupam o poder.
1963	República Dominicana	Um golpe militar derrubou o governo do moderado Juan Bosch.
1964	Brasil	Cai o populista João Goulart.
1964	Bolívia	Cai o populista Paz Estenssoro.
1965	República Dominicana	Tropas capitaneadas pelos Estados Unidos intervieram e impediram uma restauração democrática no país.
1966	Argentina	As Forças Armadas ocuparam o poder.
1968	Peru	Novamente os militares assumiram o governo.
1973	Chile	Chegou ao fim a experiência socialista chilena com o sangrento assalto ao poder por Pinochet.
1973	Uruguai	Deixava de ser a Suíça da América Latina.

Fonte: Guazzelli, 1993, p.25-34.

Cabe o registro de que apenas o México, a Colômbia e a Venezuela, durante a década de 1970, não apelaram para golpes militares como "solução para seus problemas". Também é necessário dizer que as ditaduras militares, impostas a partir dos anos 1960, tinham como diferença fundamental, em relação àquelas implantadas nos estados oligárquicos, o fato de ocorrerem em países in-

dustrializados em busca do desenvolvimento capitalista (Guazzelli, 1993, p.25-34).

Todo esse cenário, sem dúvida, gerou atraso, miséria, impedindo uma sólida organização social em nossa região. Os reflexos disso ainda são sentidos na atualidade.

O desenvolvimento dependente latino-americano não esteve ligado somente às situações econômica, política ou social. A diversidade geográfica e cultural entre os países de nosso continente é evidente. Podemos dividir a América Latina e o Caribe em três grandes regiões: América Central, Caribe e América do Sul.

Com referência à comunicação, as primeiras investigações na América Latina, no fim da década de 1950 e início dos anos 1960, tinham como modelo a sociologia desenvolvimentista norte-americana por uma parte e, por outra, os conceitos da Escola de Paris, e eram expressas em resultados sobre morfologia, conteúdo da imprensa, análises de audiência, diagnósticos sociográficos, legislação, estrutura e funcionamento dos meios na sociedade (Beltrán, 1973). Era a modernização dos chamados países desenvolvidos que determinava as pautas de investigações em nossa região. Fuentes Navarro (1992, p.75-8) afirmou que os estudos históricos e descritivos da imprensa, embasados no referencial da Comissão Econômica da América Latina (Cepal) – organismo das Nações Unidas, fundado em 1947 –, incidiram no campo da comunicação de massas de maneira gritante e foram considerados como um dos fatores de desenvolvimento.

Por outro lado, a bibliografia disponível na área da comunicação na América Latina, no fim dos anos 1950, era praticamente insignificante.[10] Tratava-se, muitas vezes, de obra traduzida ou

10. "Podemos citar que o maior exemplo de uma produção significativa na América Latina na área da comunicação é a trilogia sobre jornalismo, escrita pelo cubano Octavio de la Suarée (1944, 1946, 1948). Também algumas publicações na área da publicidade e da propaganda, de autoria dos brasileiros Ernani Macedo de Carvalho (1940), Ary Kerner (1943); do argentino Carlos Juan Zavala Rodríguez (1947); do mexicano J. M. Miguel e Verges (1941). Alguns estudos dedicados à imprensa como os do brasileiro Carlos Rizzini (1946) e do argen-

fruto de pesquisas bastante localizadas.[11] Os trabalhos estavam, em grande parte, fundamentados no funcionalismo norte-americano, na *Mass Communication Research*, da Escola de Chicago, e na *Sciences de L'Information*, da Escola de Paris

Rivera (1986, p.15) referenda a grande influência da Argentina[12] nas pesquisas realizadas entre os anos de 1942 a 1958. Cita como exemplo *La rebelión de las masas*, de Ortega y Gasset;[13] as pesquisas de Francisco Ayala, na área do cinema; de Roger Caillois, sobre a sociedade de massas; Jorge Luis, com as críticas às novelas e antologias policiais, Horácio Quiroga, com as reflexões críticas sobre as condições de produção literária ou mesmo as críticas radiofônicas de Homero Manzi.[14] "Em linhas gerais tratavam de en-

---

tino Eliel Ballester (1947). Já nos anos de 1950, são representativas as pesquisas sobre cinema dos brasileiros Salvyano Cavalcante de Paiva (1953) e Alex Vianny (1959). O trabalho sobre radiodifusão no Brasil de Saint-Clair Lopes (1957), publicado na Argentina por Mouchet e Radaelli (1957). Sobre propaganda, podemos citar o brasileiro Genival Rabelo (1956), o mexicano Gustavo Adolfo Otero (1953), o venezuelano Julio Febres Cordero (1959)" (Marques de Melo, 1993(a), p.78). Tradução nossa.

11. "Neste sentido podemos citar o tratado sobre jornalismo contemporâneo de Danton Jobim (1957) e de Paulo Emilio Salles Gomes (1957) sobre o cineasta francês Jean Vigo; ambos publicados em Paris. Também a análise sobre a independência da Venezuela na imprensa francesa desde o século XIX, de Jesús Rosas Marcano (1964)" (Marques de Melo, 1993(a), p.78). Tradução nossa.
12. "Desde a década de 1940, aparecem pesquisas sobre os processos comunicacionais inerentes à realidade da América Latina. [...] os programas iniciais de formação de jornalistas foram criados em universidades da Argentina (1934), do Brasil (1935), de Cuba (1942), entre outros países" (Marques de Melo, 1993(a), p.151).
13. Ortega y Gasset elaborou interessantes reflexões sobre o homem latino-americano na realidade argentina. Em seu artigo, "La Pampa", ele desvenda um sentido prospectivo do latino-americano ao enfrentar a sua realidade: a realidade é compreendida e vivida a partir das promessas de seu horizonte, de seu porvir. É um viver a partir de um futuro imaginado, mas não real, em que o horizonte se apresenta como uma utopia prometida a se cumprir (Ortega y Gasset apud Mance, 1995, p.4).
14. B. Rosenberg & D. M. White incluíram um fragmento de *La rebelión de las masas* na antologia *Mass Culture. The popular arts in America*, Glencoe III: The Free Press, 1957. Roger Caillois, *Sociología de la novela*, Buenos Aires, Sur.

foques que revelavam a posição subalterna e controvertida dos fenômenos ou produtos implicados"[15] (1986, p.22).

Em 1957, a Unesco realizou um levantamento da produção em comunicação na América Latina chamado *Recherches actuelles sur les moyens d'information*.[16] Como resultado não foi obtido nenhum projeto desenvolvido na região (Marques de Melo, 1971, p.30).

Talvez isso possa ser visto como um reflexo daquilo que ocorria em outros países. A pobreza de textos e de pesquisas realizadas nessa década ocorria também nos Estados Unidos e na França, apesar das tradições acadêmicas desses países na área das ciências sociais e nos estudos comparativos.

Assim, o mote que a comunidade acadêmica passou a ter estava centrado na problemática relacionada aos meios de comunicação, aos conteúdos e seus efeitos sobre as massas, resultados dos estudos internacionais. Isso pode ser observado em trabalhos realizados entre os anos de 1949 a 1955, como os de Schramm, Swanson, Berelson, Lazarsfeld, Klapper, Merton, McPhee, Lasswell, Hovland, entre outros.[17] Essas pesquisas tinham como ponto central a quantificação das reações do público e a eficácia dos meios. Esses pesquisadores passam a apontar os estudos de comunicação não mais em uma única dimensão.

Tratava-se, pois, de divisar a comunicação em nossa região como uma reunião de diversos fenômenos interconectados e inter-relacionados, de alta complexidade, requerendo, para sua análise, ferramentas metodológicas e conceituais específicas. Estas, con-

15. Tradução nossa.
16. Unesco. Cahiers du Centre de Documentation. Paris: Departement d'Information, 1957.
17. *The language of politics*, 1949, de Lasswell; *Experiments on mass communication*, 1953, e *Communication and persuasion*, 1954, de Hovland; *Mass communication*, 1949, e *The process and effects of mass communication*, 1955, de Schramm; *Televison ownership and its correlates*, 1951, de Swanson; *Content analysis in communication*, 1953, de Berelson; *Communication Research*, e *Radio Research*, 1949, de Lazarsfeld; *The effects of mass media*, 1949, de Klapper; *Mass persuasion*, 1946, de Merton; *Futures for radio*, 1955, de McPhee (Rivera, 1986, p.22).

forme cita Rivera (1986, p.21), tinham como instrumental básico as medições empíricas, destinadas a quantificar os impactos dos meios sobre o público e seus efeitos sobre as massas. Buscava-se desenvolver uma teoria global, capaz de dar conta da comunicação de massas e de seus efeitos na região. Embora, nessa época, o conceito de massa fosse utilizado basicamente como sinônimo de meios, de comunicação e de cultura.

As primeiras pesquisas mostravam a preocupação dos centros de poder, tanto econômicos como políticos, em conhecer o grau de influência dos meios sobre o comportamento dos consumidores ou dos eleitores (no caso dos poderes políticos).[18]

Os trabalhos de Lasswell[19] e Berelson,[20] no início da década de 1950, tinham como foco central as análises dos meios, dos con-

18. "Recordemos que la información periodística, el cine, la televisión, la radio, la producción de equipos para filmación e insumos, los discos, la industria electrónica, etc., son manejados a nivel internacional por UPI, AP, Reuter, AFP, EFE, Paramount, United Artists, Universal, MGM, Columbia, Fox, MCA, Walt Disney Productions, CBS, NBC, ABC, Kodak, Philips, EMI, IBM, Matsushita, Sony, EMI, Zenith, Grundig, Polaroid, Warner, Polygram, General Electric, Siemens, Western Electric, Westinghouse, AEG, Telefunken, Rockwell, LTV, Xerox, CGE, Texas, Intel, Fairchild, Motorola, Honeywell, Locheed, ITT, Times Mirror, Aircraft, etc." (Rivera, 1986, p.22).

19. "Não é possível falar em evolução teórica da comunicação social sem passar pela análise do paradigma de Lasswell. A importância atribuída a esse paradigma pode ser ampliada quando se considera que sua influência supera o marco norte-americano e se estende, praticamente, para toda a ciência mundial da comunicação de massas" (Moragas Spa, 1981, p.29). Tradução nossa.

20. A análise de conteúdo, como acontece em geral com a *mass communication research*, adquire seu máximo desenvolvimento nos Estados Unidos ante as exigências políticas e militares derivadas da Segunda Guerra Mundial. Com efeito, em tempo de guerra, são vários os departamentos governamentais que precisam desse tipo de análise. Participaram desse desenvolvimento pesquisadores como Berelson e Lasswell (aplicação da análise de conteúdo às mensagens de comunicação política e da cultura dos *mass media*). Outros detalhes sobre o desenvolvimento dessas teorias podem ser encontrados nos escritos de Miquel de Moragas Spa, no livro *Teorias de la comunicación* (Barcelona: Gustavo Gili, 1981, p.143-70).

teúdos, dos públicos e dos efeitos e serviram de referência durante um bom tempo (e ainda servem).

Somente nos anos 1960 o modelo funcionalista proposto por Merton[21] passou a nortear as pesquisas. Objetivava-se, claramente, a redução do conjunto dos fenômenos comunicacionais a nítidas categorias funcionalistas. Isso pode ser comprovado em obras como a de Charles R. Wrigth, "Functional analysis and mass communication", contidos na coletânea *People, society and mass communication*, que foi organizada por M. White & Dexter em 1964.

O rápido desenvolvimento dos meios de comunicação na Europa começou a clamar por contribuições de outras disciplinas. Calcadas nas ciências humanas e sociais, buscavam respaldo para as análises dos meios e dos processos comunicacionais em um contexto mais global.

Rivera (1986, p.23) cita as contribuições de Edgard Morin,[22] com a obra *L'esprit du temps* (no Brasil, publicado como *Cultura de massa no século XX: o espírito do tempo*), que trata da cultura de massas, além dos ensaios publicados na revista *Communications*.

Ênfase também deve ser dada aos trabalhos de Roland Barthes, com a introdução da análise semiológica, presente principalmente em *Mitologias*, de 1957. O rádio e a televisão igualmente foram contemplados com as pesquisas de M. Crozier, publicadas em

21. Robert Merton, *Social theory and social structure*. 11.ed. Ed. revista e aumentada. Nova York: Free Press, 1957.

22. Ex-membro do Partido Comunista Francês, crítico do marxismo oficial, ortodoxo, em contínua evolução intelectual, estudou o papel decisivo da evolução da teoria da cultura de massas na Europa. Junto com Roland Barthes e influenciado por George Friedmann, foi um dos primeiros teóricos franceses a prestar atenção aos fenômenos da cultura cotidiana. Morin acreditava que os temas da cultura do dia a dia, sua estrutura, sua transformação ideológica, deixaram de ser objetos irrisórios, marginalizados pela pesquisa de interesses acadêmicos. O livro *Espírito do tempo I* tem um resgate interessante sobre o esquema da cultura de massa em seu tempo. Em *Espírito do tempo II*, são estudadas as variações culturais experimentadas desde 1960 até hoje (Moragas Spa, 1981, p.163).

1958, *Broadcasting sound and television* e *La grande chance de la télévision*, de Jean Cazeneuve, em 1963.[23]

Por outro lado, nos Estados Unidos, o foco das pesquisas estava relacionado aos efeitos e à recepção de mensagens. Klapper[24] revisou as análises calcadas na teoria funcionalista e propôs a apreciação das disfunções desempenhadas pelos meios de comunicação como ponto principal de observação.

O cenário passou a ter novas formas de integração. Descortinava-se um novo campo de desenvolvimento das pesquisas e análises dos meios e dos processos comunicacionais.

Nesse novo método, integraram-se os trabalhos de Arrons y May, *Television and human behavior*, 1963, e de Wilbur Schramm, *L'influence de la télévision sur les enfants et les adolescentes*, de 1965. Inscreveu-se, também, a produção teórica de Marshall McLuhan, *The Gutenberg Galaxy*, de 1962, e *Understanding Media*, de 1964, convertidos em espetáculos da comunicação (Rivera, 1986, p.25).

Podemos observar e afirmar que o fenômeno da comunicação de massas e da pesquisa teórica nesse campo do conhecimento é recente. Até a década de 1930, os estudos tinham como tema a crítica literária, os estudos sobre propaganda e as indagações a respeito dos efeitos de determinados produtos sobre o público.[25]

Os problemas econômicos e políticos gerados a partir da Primeira Guerra Mundial, incrementados com o processo de industrialização, o nazismo, a urbanização, entre outros, possibilitaram o surgimento de diversas temáticas para estudos das ciências sociais.

---

23. Cabe citar as contribuições de Abraham Moles, em *Teoria da informação e percepção estética*, e os trabalhos de T. W. Adorno. Não podemos deixar de considerar as pesquisas de Hans M. Enzensberger que tratavam dos efeitos e da manipulação dos meios, observados na obra *Elementos para uma teoria de los médios de comunicación* e, finalmente, *Vers une civilisation du loisir*, 1962, e *Loisir et culture*, 1966, de Joffre Dumazedier (Rivera, 1986, p.24).
24. J. T. Klapper, *Mass communication research, an old road resurveyed*. Chicago: University of Chicago Press, 1963.
25. Sean McBride et al. *Un solo mundo voces múltiplas* México: Unesco/Fondo de Cultura Económica, 1980.

Moragas Spa (1985)[26] argumenta que Lazarsfeld tinha os interesses iniciais de estudo dirigidos para a propaganda, tendo a política como seu foco de atenção, utilizando a técnica da análise de conteúdo; a cultura através das pesquisas de efeito e a publicidade no rádio, com perspectiva da investigação sobre audiência, privilegiando o setor comercial.

Na América Latina, afirmou Moragas Spa (1986),[27] os métodos de análise de conteúdo, avaliando os efeitos das mensagens sobre o público, fizeram parte do cenário das pesquisas.

A investigação enquanto processo social, resultado de estudos sobre as instituições, os fenômenos da comunicação, a estrutura de poder dos meios e a socialização não eram os focos das análises, prevalecia a relação entre a política e a vertente comercial.

Na década de 1960, na América Latina, desenvolveram-se diversos estudos tendo como enfoque as análises sobre a sociedade e os meios de comunicação. Segundo Almengor, Araúz, Gólcher & Tuñón (1992, p.13-5), dois pesquisadores merecem destaque: o venezuelano Antonio Pasquali e o brasileiro Paulo Freire, que enriquecem com seus trabalhos o campo da comunicação social, apresentando novos esquemas de pesquisa, diferentes dos modelos norte-americanos. O livro precursor foi *Comunicación y cultura*, cuja edição original foi disponibilizada em 1962.

Enquanto Pasquali tratava dos conceitos entre comunicação e cultura, Freire trabalhava o caráter comunicacional da perspectiva da educação, conferindo "ao processo uma bidirecionalidade. Socialmente, colocava diversos grupos humanos como produtores de mensagens a partir de sua própria realidade".[28] Também não podem ser esquecidas as contribuições de Eliseo Verón e Armand Mattelart.

---

26. Miguel de Moragas Spa, *Teorías de la comunicación*: investigación sobre los medios de América y Europa. 3.ed. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1985, p.25-30.
27. Miguel de Moragas Spa, *Sociología de la comunicación de masas*. 2.ed. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1986, p.83-90.
28. Tradução nossa.

Almengor, Araúz, Gólcher & Tuñón (1992, p.14) afirmaram em sua publicação que a maior parte da produção sobre comunicação na América Latina, durante o final dos anos 1960 e início da década seguinte, traziam considerações sobre particularidades históricas, sociais, políticas e culturais. Uma das principais críticas, consequência da 1ª Reunião Geral de Pesquisadores da Comunicação, ocorrida na Costa Rica em 1973, concluiu que as pesquisas privilegiavam modelos teóricos importados, principalmente dos Estados Unidos. Esse resultado sinalizou a vontade de uma emancipação dos esquemas importados para "fundamentar-se em raízes históricas, culturais de nosso contexto social e criar, dessa forma, novas instâncias de pesquisa e projeção acadêmica".[29]

De acordo com o professor Beltrán (1978), as teorias que mais influenciaram as pesquisas em comunicação na América Latina foram: 1) baseados nos paradigmas de Lasswell (Merino Utreras, 1974); 2) modelo clássico da difusão de inovações, amplamente empregada no Brasil, México, Costa Rica e Colômbia, mas muitos pesquisadores fizeram uma crítica contundente a esse modelo (Parra, 1966; Cuéllar y Gutiérrez, 1971; Días Bordenave, 1974). Algumas críticas da aplicação desse modelo em países subdesenvolvidos também foram feitas por pesquisadores norte-americanos, como Havens (1972), Havens & Adams (1966), Felstehausen (1971), Grunig (1968), Esman (1974) e Rogers (1969); 3) teorias que vinculavam a comunicação com a modernização – propostas de Schramm (1963, 1964), Lerner (1958), Pye (1963), De Sola Pool (1963) e Frey (1966).[30]

---

29. Tradução nossa.

30. "Com menos frequência, a revisão de literatura também revela a presença na América Latina do modelo de busca de informação e hipótese de fluxo da comunicação em duas etapas, como os estudos realizados no Peru por McNelly & Molina (1972) e Schneider (1973, 1974) no Brasil" (Beltrán, 2000a, p.53-5). Tradução nossa. Artigo publicado originalmente no número especial de *Comunicación y Desarrollo del Communication Research an International Quarterly*, v.III, n.2, abr. 1996. Versão castelhana na revista *Orbita*, n.22, Caracas, jul. 1978.

A literatura disponibilizada nessa época indicava, ainda, a influência de outros modelos norte-americanos. Diante disso, a conclusão óbvia era que a pesquisa em comunicação na América Latina foi dominada por modelos conceituais forâneos, procedentes principalmente dos Estados Unidos. Dessa forma, tornou-se possível afirmar que, naquele primeiro momento, faltou aos pesquisadores latino-americanos formular conceitos e teorias que tivessem raízes na experiência particular da vida na América Latina. Ou, mesmo, adaptar as teorias oriundas dos centros hegemônicos de forma a contemplar as necessidades da região.

Mas a aparentemente adormecida comunidade acadêmica da América Latina reúne-se entre os dias 17 e 22 de setembro de 1973 em Costa Rica, no Seminário Investigación de la Comunicación en América Latina, sob a batuta do Ciespal, contando com o apoio de Fundação Friedrich Ebert e do Cedal. A grande pauta foi a avaliação do "estado da arte" na área da comunicação em nosso continente, além de definir algumas orientações para o futuro nesse campo do conhecimento.

Dentre as principais conclusões do encontro, Beltrán[31] destacou a busca de um marco conceitual, com a adoção de metodologias com o perfil latino-americano; maior ênfase nas análises qualitativas; as pesquisas deveriam primar por temáticas fora do contexto político, social, econômico e cultural; priorizar os trabalhos interdisciplinares, entre outros pontos.

Por essa época já era notória a dependência externa, em particular no que tangia aos estudos em comunicação, mas ainda poucos conseguiam enxergá-la. Teorias e metodologias oriundas dos centros hegemônicos foram aplicadas em nossa região de forma indiscriminada, com resultados muitas vezes inadequados e distorcidos. Nesse sentido, de forma praticamente unânime, os pesquisadores definiram que a investigação deveria orientar o diagnóstico da situação atual e buscar alternativas que permitissem definir estraté-

31. Luis Ramiro Beltrán, *Estado y perspectivas de la investigación en comunicación en América Latina*: textos escogidos. México: Iteso, 1986, p.38.

gias específicas, sem omitir suas relações com a dominação interna ou dependência externa, e possibilitar a procura de novos canais, meios, situações de comunicação que contribuíssem para o processo de transformação social.

Na verdade, o Ciespal reunia em suas atividades "uma geração inquieta, do ponto de vista das práticas profissionais". Esses pesquisadores/profissionais que frequentavam os cursos do Centro transformavam as aulas em cenários de discussão de suas angústias, sentidas no dia a dia de suas práticas, quer fossem apenas acadêmicas, quer fossem combinadas com a atividade profissional. Tudo isso em um cenário político e social em que o autoritarismo e a violação dos direitos humanos faziam parte do cotidiano latino-americano (Medina, 2000, p.141).

Para Cremilda Medina (2000, p.140), pesquisadores, professores e profissionais do Ciespal levaram para o Equador posições "que se contrapunham ao projeto dirigido pelo Norte para qualificar os comunicadores do Sul". Além de tratar de novos modelos de investigação, mais pertinentes às reais necessidades latino-americanas, firmava-se "um robusto movimento que defendia aguerridamente a Nova Ordem da Informação".[32]

Nesse sentido, a fertilidade racional, com a criação de novos focos de irradiação, projetou para o século XXI as sementes de uma pluralidade de contribuições, tendo como mote a dicotomia entre a teoria e a prática profissional, quer entre a qualificação dos comunicadores, quer nas temáticas e metodologias que recheavam as pesquisas desenvolvidas.

Essa falsa contradição entre os espaços tradicionais de pesquisa e o mercado profissional encontrou, sem sombra de dúvida, na

32. O Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (Ilet) publicou em 1977, no México, o resultado de uma pesquisa, *La información en el nuevo orden internacional*, coordenada por Juan Somavia, que mostra uma sinopse paradigmática da questão. No Brasil, o livro, organizado por Fernando Reyes Matta, foi publicado pela Paz e Terra, Rio de Janeiro.

América Latina, um cenário fértil de debate, tanto que pauta as agendas de muitas pesquisas até hoje.

Os desequilíbrios mundiais da informação e da comunicação, tratando do tema da dependência informativa, as múltiplas crises instaladas nos mais variados pontos e tendo inúmeros focos de discussão, deram origem a diversas equipes de pesquisadores que, em busca de soluções, criam condições para o surgimento de várias organizações institucionais. Assim, nesse cenário entre o desenvolvimento e a comunicação, um grupo de especialistas começou a projetar e socializar a ideia de criar uma associação capaz de congregar essas preocupações e estimular o desenvolvimento de pesquisas na região. Começava a nascer o embrião do que seria, mais tarde, a Alaic.

Vale mencionar que por essa ocasião, nos anos 1970, já existiam o Instituto de Investigaciones de la Comunicación (Ininco) (1974), a Asociación Venezolana de Investigadores de la Comunicación (Avic)[33] (1977), a Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom) (1978), entre outras, e posteriormente surgiu a Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (Amic) (1979).[34]

33. A Asociación Venezolana de Investigadores de la Comunicación (Avic) foi fundada em Caracas, em 6 de julho de 1977. Filiada à Alaic, tinha sua sede provisória no Ininco. Seu primeiro presidente foi Ancizar Mendoza. O primeiro presidente da Alaic, Luis Aníbal Gómez, foi membro fundador da Avic. (*Fonte:* Boletin Avic, n.1, jan. 1979). [N. da A.]

34. Creio que um grande desafio para os pesquisadores da nova geração seria reconstruir a trajetória dessas outras instituições latino-americanas de pesquisa em comunicação, especialmente aquelas criadas entre os anos de 1960 a 1980. Por não ser objeto desse trabalho, apenas mencionaremos alguns fatos e contextos importantes dessas entidades para a sedimentação da Alaic, que poderão ser encontrados em páginas posteriores. Porém registramos a enorme dificuldade de encontrarmos informações sobre muitas delas. A nosso ver, o conhecimento sobre o passado nos permite enxergar o futuro com mais segurança e a partir de novos desafios e perspectivas. [N. da A.]

Cenários norteadores: a criação da Alaic

Podemos dizer que, embora a Associação Latino-Americana de Pesquisadores da Comunicação tenha atravessado diversas fases, a história da Alaic pode ser dividida em dois momentos fundamentais. O primeiro, quando de sua fundação, em 1978, e o outro, dez anos depois, na sua reconstrução. Não que nesse período a Alaic tenha fenecido, mas ficou adormecida em muitos aspectos. Assim, evidenciamos alguns acontecimentos, cenários, lutas, produções, certezas e inquietudes presentes nessa primeira fase vivida pela entidade.

Jesús Martín-Barbero (1999, p.23) afirmou que a Alaic surgiu inicialmente para ser uma associação acadêmica, com um projeto científico. Mas, à medida que a instituição tentava se consolidar e realizava reuniões preparatórias em Lima, Acapulco, Anahuac e Bogotá, já era possível vislumbrar que ela foi, desde o início, um projeto político. Mais do que a tarefa de pesquisar, a Alaic tem buscado reunir pesquisadores latino-americanos em torno de temas comuns e necessários para a compreensão de nossa situação econômico-político-social, dentro dos cenários comunicativos. E suas ações têm permitido tirar as "anteojeras" para conhecer, clarificar, transformar e reafirmar nossas identidades a partir de um olhar latino-americano.

Fundada em Caracas entre os dias 16 e 17 de novembro de 1978, a Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (Alaic) teve como primeiro presidente o pesquisador Luis Aníbal Gómez, da Venezuela, e enfrentou várias dificuldades para sobreviver institucionalmente pelos idos dos anos 1980, "resultado da crise político-econômica que assolou a maioria das organizações não governamentais na América Latina".[35]

35. Centro Interdisciplinario Boliviano de Estudios de la Comunicación (Cibec). *Texto de Divulgación 4* – Alaic 1978-1998. *Contribuciones para una memoria institucional*. La Paz, s. d.

Isso ocorreu na sede do Ininco,[36] com os representantes Luis Gonzaga Motta (Brasil), representando a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa da Comunicação (Abepec); Patrícia Anzola de Morales (Colômbia), da Associação Colombiana de Investigadores da Comunicação; Josep Rota (Espanha), do Conselho Nacional de Ensino e Investigação em Ciências da Comunicação do México

36. Com mais de trinta anos de atuação no campo da comunicação social, o Ininco funciona com sede nos núcleos de Los Chaguaramos, em Caracas, sob os auspícios da Universidad Central de Venezuela. Oficialmente, a data de sua fundação foi 1º de abril de 1974, sobre as bases do Instituto de Investigaciones de Prensa que havia sido criado em 1958. Posteriormente, em 1973, a instituição deu origem ao Instituto de Investigaciones de la Comunicación (Ininco), vinculado à Faculdade de Humanidades e Educação. Seu fundador e primeiro diretor foi o professor Antonio Pasquali, que exerceu o cargo no período de 1973 a 1978. Dentre os objetivos do Centro, destacam-se "a pesquisa da Comunicação Social ou de Massas, compreendendo tanto o estudo teórico e metodológico dos problemas da comunicação, como a análise permanente dos diferentes meios e de sua incidência no âmbito nacional; além de contribuir para o desenvolvimento integral e independente da Venezuela, buscando formas de construção de uma comunicação justa e equilibrada em todo o país". O Ininco teve como patrimônio intelectual de base as pesquisas realizadas por Antonio Pasquali, Héctor Mujica, Eleazar Díaz Rangel e Luiz Aníbal Gómez. Essa equipe venezuelana construiu reflexões, resgatando, por um lado, a vertente crítica da Escola de Frankfurt, e, por outro, o referencial analítico do marxismo-leninismo. Sua produção acadêmica é autodenominada "pesquisa-denúncia", por levar em consideração as escassas possibilidades que o grupo tinha de influir na transformação da estrutura oligárquica dos meios de comunicação de massas no país. Entretanto, deve-se reconhecer que foi por pressão das ideias emanadas desses pesquisadores da Universidad Central de Venezuela que o governo implantou, posteriormente, uma Política Nacional de Comunicação, destinada a planejar estratégias para a intervenção do Estado no controle e funcionamento dos aparatos de difusão massiva. A inovação governamental da Venezuela teve um papel decisivo para respaldar a ação da Unesco no continente, sobretudo estimulando o equilíbrio do fluxo informativo Norte-Sul trazido pelas ideias da Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (Nomic) (Gobbi, 2002, p.160-70). Edita desde 1980 o *Anuario Ininco Investigaciones de Comunicación* <http://www.ucv.ve/ftproot/anuario-ininco/>. O Instituto de Investigaciones de la Comunicación (Ininco), tem sua página no endereço *web* <http://www.ucv.ve/humanitas.htm>, e está localizado na avenida Nevera, CC Los Chaguaramos, 3, Ala Oeste, Los Chaguaramos, Caracas, Venezuela. Telefone: (+58 212) 693-0077.

(Coneicc); Gloria Davilla de Vela (Colômbia), do Centro Internacional de Estudios Superiores de la Comunicación para América Latina (Ciespal); Alberto Ancizar-Mendonza (Venezuela), da Asociación Venezolana de Investigadores de la Comunicación (Avic); Fernando Reyes Matta (Chile), diretor executivo do Instituto Latino-Americano de Estudos Transnacionais (Ilet); Luis Aníbal Gómez, diretor do Instituto de Investigaciones de la Comunicación (Ininco); Eleazar Díaz Rangel, presidente da Federación Latinoamericana de Periodistas (Felap) e Rafael Roncagliolo, da Associação Latino-Americana de Jornalistas para o Desenvolvimento (Alacode).

Os nomes das pessoas e das instituições mencionadas foram coletados da ata oficial da Assembleia de Constituição da Entidade.[37] Mas cabe um apontamento corretivo: em diversas resenhas sobre o evento, disponibilizadas em outras publicações na época, nos boletins Alaic e em matérias de periódicos, como *El Nacional*, da Venezuela (datado do dia seguinte ao acontecimento), verificamos, também, como participantes da assembleia de fundação os professores Elizabeth Safar e Oswaldo Capriles, pelo Instituto de Pesquisadores da Comunicação, da Venezuela; Enrique Oteiza, delegado da Unesco; e Mario Kaplún, do Uruguai.

A primeira diretoria da Entidade ficou constituída como é mostrado no Quadro 2.[38]

37. O material faz parte do acervo pessoal da pesquisadora.

38. Boletín Avic. *Organo Informativo de la Asociación Venezolana de Investigadores de la Comunicación.* Ano I, n.1, Caracas, jan. 1979.

Quadro 2 – Primeira diretoria da Alaic, eleita na Venezuela, em 1978

Nome	Cargo	País
Luis Aníbal Gómez	Presidente	Venezuela
Hernando Bernal Alarcón	Vice-presidente	Colômbia
Luis Gonzaga Motta	Secretaria de Promoção e Organização	Brasil
Marco Ordoñez	Secretaria de Formação e Documentação	Equador
Fernando Reyes Matta	Secretaria de Relações Exteriores	México
Alejandro Alfonzo	Secretário de Administração e Finanças	Venezuela
Josep Rota	Coordenador do Conselho Consultivo	México

Fonte: Boletín Avic, n.1, 1979.

A partir das várias leituras que realizamos, é possível afirmar que a Alaic nasceu para ser uma entidade capaz de congregar pesquisadores, apoiar, incrementar, promover melhorias e difundir as pesquisas na área da comunicação na América Latina, além de capacitar recursos humanos para esse mote de investigação.[39]

Por essa época, ficaram definidos a missão, a visão e os objetivos[40] principais da Alaic. São eles:

39. Os objetivos detalhados da entidade encontram-se disponíveis no *site* oficial, <http://www.alaic.net>, pesquisado em nov. 2007.

40. Essas definições encontram-se em cópias de documentos xerocopiados e pertencentes ao acervo pessoal da pesquisadora.

Missão	**Visão**
Impulsionar o desenvolvimento da pesquisa comunicacional na América Latina e sobre ela junto com a consolidação de uma comunidade acadêmica que produza em condições de liberdade, qualidade e colaboração permanentes.	Um espaço institucional plural e dinâmico dedicado ao desenvolvimento crítico do conhecimento científico tanto quanto à produção, ao debate e à divulgação de pensamento em matéria de comunicação na América Latina e sobre ela.

Ficaram estabelecidos como objetivos principais:

- Congregar e apoiar a comunidade científica latino-americana especializada na pesquisa da comunicação, procurando o incremento e melhora de suas atividades.
- Promover e defender o estabelecimento e desenvolvimento das condições necessárias para a liberdade de pesquisa, o reconhecimento, a proteção legal e justa remuneração para os pesquisadores da América Latina que atuam na área da comunicação.
- Fomentar as relações e cooperação entre agrupações desse campo do conhecimento científico e com organizações regionais, nacionais e internacionais que persigam objetivos similares; promover a criação de centros de pesquisa em comunicação e propiciar a formação de associações nacionais de pesquisa.
- Promover e cambiar as atividades de pesquisa entre seus membros e também a captação de recursos humanos qualificados para a pesquisa na graduação, pós-graduação e atualização permanente; difundir documentação científica sobre a especialidade em questão, preferentemente aquela que é originária da região.

Muito mais que pensar em objetivos utópicos ou simplistas em alguns aspectos, o que podemos verificar é que eles refletiam as aparentes agruras pelas quais estava passando a comunidade acadêmica. Era a vontade de modificar cenários e situações, melhorando resultados de pontos nevrálgicos, que incomodavam pesquisadores e profissionais da área.

A ideia inicial de criação da entidade teve como mola propulsora a necessidade de termos uma entidade hábil para produzir, refletir e debater temas sobre o papel dos meios de comunicação para o desenvolvimento social; além disso, deveria ser capaz de criar condições de acabar com o colonialismo cultural e a dependência informativa, propondo uma ampla gama de ações que possibilitassem a criação de uma nova ordem informativa internacional.

É importante ressaltar que, por essa época, a América Latina, em quase todos os seus países, atravessava períodos políticos muito conturbados, como mencionamos no início do capítulo.

Especificamente, a entidade deveria promover o desenvolvimento e a melhoria da pesquisa, além de difundir informações e promover a capacitação de recursos humanos orientados para a pesquisa em comunicação em nosso continente. Ou seja, nasceu com o propósito de ser um espaço peculiar de diálogo acadêmico e de projeção internacional.

Fazendo uma retrospectiva dos estudos, podemos dizer que estava de fato consolidada, por essa época, aquilo que muitos pesquisadores chamaram posteriormente de Corrente Crítica Latino-Americana, baseada na pesquisa-denúncia,[41] tendo como mote o entendimento das principais frentes de dominação observadas no contexto dos países de nossa região.

As peculiaridades da América Latina, o estímulo ao diálogo, a ética, o fortalecimento da democracia e da integridade do cidadão poderão (deverão) ser preservados e estimulados (sempre) e esses motes não passaram despercebidos por esse grupo de intelectuais

41. Que teve nas atividades desenvolvidas no Ininco um terreno bastante fértil de desenvolvimento.

que criaram a Alaic em 1978. Tanto assim que nos objetivos da entidade estavam, entre outras coisas, a defesa dos valores culturais nacionais e regionais, fomentando a participação nos processos decisórios da comunicação e no desenvolvimento de pesquisas que dessem conta das mudanças que estavam ocorrendo nas sociedades latino-americanas, especialmente aquelas relacionadas com a Nova Ordem Informativa Internacional.[42]

Os desafios para superar dificuldades

Quatro anos depois da criação, conforme consta em ata, na Assembleia Geral ocorrida em Lima no dia 9 de junho de 1982, por conta do primeiro Fórum Internacional de Comunicação Social que aconteceria em breve, já era visível a ampliação dos sinais da crise que se abateria sobre a entidade algum tempo depois.

A crise da Alaic não foi isolada, e muitas instituições viveram esses mesmos problemas, por essa época, como relatado mais adiante. Mas, no caso específico de nossa instituição, vários pesquisadores reunidos informalmente durante o 16º Congresso da Aieri "abraçaram a causa de reconstituição da Entidade".[43]

No dia 8 de setembro de 1989, na cidade de Florianópolis, na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), um grupo de 56 pesquisadores, professores e profissionais da comunicação, representando 12 países latino-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, México, Nicarágua, Peru, Porto Rico, Venezuela e Uruguai reuniram-se na Assembleia Geral de reconstituição da Alaic.

É importante ressaltar que vários pesquisadores, emissários de diversas entidades e países estiveram presentes, demonstrando

42. *Boletín Alaic*, n.6, agosto de 1992, p.102-4.

43. Tradução nossa. José Marques de Melo, La reconstrucción de una sociedad latinoamericana, Alaic, 1988-1992. In: Centro Interdisciplinario Boliviano de Estudios de la Comunicación (Cibec). Texto de Divulgación 4 – Alaic 1978-1998. Contribuciones para una memoria institucional. La Paz, s. d.

total apoio ao projeto de reconstituição da Alaic. Entre eles, podemos destacar: James Halloran (Inglaterra), presidente da Aieri; François Huttin (França), dirigente da Associação Francesa de Ciências da Comunicação e da Informação; Joëlle Hullebroech (Bélgica), dirigente da União Latina; Ernesto Vera (Cuba), vice-presidente da Organização Internacional dos Jornalistas; Armando Rollemberg (Brasil), presidente da Federação Latino-Americana de Jornalistas, e Luiz Suárez (México), secretário-geral da Felap.

Foram aclamados e eleitos por unanimidade, para o triênio de 1989 a 1992, os professores: José Marques de Melo (Brasil), presidente; Javier Esteinou Madrid (México), primeiro vice-presidente; Diego Portales (Chile), segundo vice-presidente; Margarida Maria Krohling Kunsch (Brasil), primeira-suplente; e Enrique Sanchez Ruiz (México), segundo suplente. Também ficou determinado que a sede seria no Brasil, nas dependências da ECA-USP.[44]

Assim, com o respaldo da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, que aceitou abrigar a sede da entidade, a nova junta diretiva e as diretorias que a sucederam puderam desenvolver o trabalho de reconstituição e consolidação da Alaic.

Contudo, a participação e o empenho, no sentido de congregar e ampliar os estudos em comunicação em nossa região, não ficou restrito a essas localidades. Cuba, Uruguai, Bolívia e América Central também criaram seus espaços representativos. Mas isso demandaria um novo estudo.

É nesse cenário de luta pela sobrevivência que diversos grupos de pesquisadores estão unidos e vêm conseguindo manter a entidade em funcionamento, registrando atualmente (2011) mais de trinta anos de existência.

44. Ata da Assembleia de Florianópolis, *Boletín Alaic*, n.2, mar. 1990, p.9.

Desafios para o século XXI

Um dos trabalhos mais significativos da Alaic envolveu os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, México, Panamá e Peru. Contou com o apoio das entidades IDRC, Asaicc, Abic, Intercom, Aicc, Acics, Coneicc, Apeic, Unesco, entre outras. Tratou-se de um esforço articulado entre pesquisadores que objetivou situar o estado da pesquisa em comunicação na região, recuperando e sistematizando as experiências de investigação ocorridas em cada um dos países mencionados.

O projeto Alaic/Ciid – Bibliografias Básicas de Investigação em Comunicação e Cultura na América Latina foi concebido para contemplar cinco países inicialmente – Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Peru –, e foi financiado pelo Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (Ciid). Posteriormente, foram incorporados Bolívia, México e Panamá.

O primeiro encontro para definir as bases da pesquisa e das publicações, como relatou Patrícia Anzola (então presidente da entidade), foi realizado em Lima, em 1982, e contou com a participação de representantes dos cinco países inicialmente envolvidos. Nessa atividade, ficaram determinados os referenciais teórico-metodológicos que nortearam toda a produção, criando parâmetros semelhantes para a seleção do material. Ficou estabelecido que cada pesquisador envolvido teria liberdade para fazer a análise crítica do material selecionado (Anzola, 1984, p.XI).

Esse material revela primeiramente a capacidade de articulação da Alaic e depois o comprometimento de vários pesquisadores para a realização da pesquisa. Tarefa árdua, extensa e muito demorada. Foram meses para percorrer os mais distantes e variados centros de documentação e pesquisa, para que fosse possível fazer os levantamentos, dentro dos critérios elencados em cada país, por cada pesquisador.

O resultado? Uma coleção de extraordinário valor histórico-analítico, que dá conta da produção em comunicação de vários países latino-americanos. Fonte inesgotável de pesquisa quer pelo

valor histórico e pela descoberta dos primeiros textos e pesquisadores desses países, quer por permitir análises de cenários, produções, temáticas e muitas outras.

Em linhas gerais, podemos dizer que se trata de um material de referência para quem deseja conhecer a produção comunicacional nesses países, nos períodos por ele contemplados. Falhas? Algumas pesquisas esquecidas? Alguns autores não citados? Instituições não referenciadas? Algumas datas e períodos não compilados? Sim, é possível. Mas, quaisquer que sejam os detalhes, essa coleção traz um marco importante para a nossa área. Ela permitiu, em uma fase de produções ainda pequenas, que conhecêssemos o "estado da arte" em Comunicação em uma gama importante de países. Embora o estudo pudesse abarcar outros locais, como o Equador e a Venezuela, que não foram contemplados por questões de financiamento e de dificuldade na articulação de grupos de pesquisa nesses países, é importante reforçar que as regiões mais produtivas foram consideradas. Esse material, atualmente, é um guia importante para todos aqueles que têm na América Latina e nos estudos em Comunicação seu foco de investigação.

Quem sabe, nessa nova fase que atravessa a entidade, a atualização desses dados, com a inclusão de outros países na amostra, poderia balizar e incentivar essa nova geração, tão aflita quanto necessitada de direcionamento em suas linhas de pesquisa. Esse mapeamento pode oferecer para a comunidade de pesquisadores não só a evolução dos estudos latino-americanos na área da Comunicação, mas possibilitar a sistematização de fontes bibliográficas, que podem servir de referências para muitas investigações. Evidentemente, aproveitando os recursos disponíveis da era digital como forma de ampla divulgação. Fica a sugestão.

Considerações finais

Como podemos observar, foram várias as contribuições da Alaic no que se refere a atividades de congregar pesquisadores e permitir a discussão saudável e profícua sobre temas relevantes dos estudos em comunicação de nosso continente.

Também foram múltiplas suas contribuições para a compreensão e a divulgação desses estudos. Parte significativa desses aportes está disponibilizada em uma variedade de publicações, como livros, revistas, CD-ROM, atas de congressos, etc., em uma variedade de meios, como a Internet, digitais (CD), impressos e gravações de áudio e vídeo. Impossível seria, neste trabalho, mostrar todos.

Essa quantidade de produtos de maneira nenhuma fez com que a Alaic perdesse seu foco qualitativo. Ao contrário. Foram tantas, tão variadas, ricas e substanciosas as contribuições recebidas ao longo desses mais de trinta anos de existência, que a opção de disponibilizar para a comunidade acadêmica parte significativa desses aportes demonstra, mais uma vez, a transparência de ações, a seriedade e o trabalho voluntário de um grupo de guerreiros da comunicação.

Sem esquecer os subsídios fundamentais dos estudos europeus e norte-americanos na área, esse grupo tem nos ensinado a preservar e a responder às inquietações de nossa região com uma fisionomia competente, criando uma identidade própria, mas não homogênea, capaz de dar conta das grandes diferenças, nos vários cenários comunicativos latino-americanos.

Referências bibliográficas

ALFONZO, Alejandro. *Dimensión de la comunicación para el desarrollo en la Unesco*. Material apresentado na Reunión del Comité Asesor sobre Políticas de Comunicación para la Promoción de la

Salud. Quito, 6-7 de setembro de 1993. (Serie Documentos Referenciales).

ALMENGOR, Manuel, ARAÚZ V., Javier, GÓLCHER R., Ileana, TUÑÓN, Modesto A. *La investigación en comunicación social en Panamá*. Panamá: Mariano Arosemena, 1992.

ANZOLA, Patrícia. Presentación. In: ANZOLA, Patrícia, COOPER T., Patricio. *La investigación en comunicación social en Colombia*. Lima: Desco/SCICS/Alaic, 1984.

BELTRÁN, Luis Ramiro S. *Communication in Latin América*: persuasion for *statu quo* or for national development. Michigan, 1973. Tese (doutorado) – Michigan State University, 1972.

_____. *Estado y perspectivas de la investigación en comunicación en América Latina*: textos escogidos. México: Iteso, 1986.

_____. Premisas, objetos y métodos foraneos en la investigación sobre comunicación en America Latina. *Revista Orbita (Caracas)*, n.22, 1978.

FUENTES NAVARRO, Raúl. El estudio de la comunicación desde una perspectiva sociocultural en America Latina. *Dia-Logos de la comunicación*, 32, 1992a.

_____, SÁNCHES RUIZ, Enrique. Investigación sobre comunicación en México: los retos de la institucionalización. In: OROZCO GÓMEZ, Guilhermo (Coord.). *La investigación de la comunicación en México*: tendencias y perspectivas para los noventa. n.3. México DF: Cuadernos de Comunicación y Prácticas Sociales, 1992b.

_____. *Un campo cargado de futuro*: el estudio de la comunicación en América Latina. México: Coneicc, 1992c.

GOBBI, Maria Cristina. *A batalha pela hegemonia comunicacional na América Latina*: 30 anos da Alaic. São Bernardo do Campo: Umesp, 2008.

_____. Apresentação – Os ciclos de estudos sobre a Escola Latino-Americana de Comunicação. In: MARQUES DE MELO, José, GOBBI, Maria Cristina (Orgs.). *Gênese do pensamento comunicacional latino-americano*: o protagonismo das instituições pioneiras Ciespal, Icinform, Ininco. São Bernardo do Campo: Umesp, 2000.

GOBBI, Maria Cristina. *Escola Latino-Americana de Comunicação*: o legado dos pioneiros. São Paulo, 2002. Tese (doutorado no Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social) – Universidade Metodista de São Paulo, orientação professor José Marques de Melo.

GUAZZELLI, César Barcellos. *História contemporânea da América Latina*: 1960-1990. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1993.

KLAPPER, J. T. *Mass communication research, an old road resurveyed*. Chicago: University of Chicago Press, 1963.

MANCE, Euclides André. Sobre a identidade latino-americana. In: 2º Encontro Estadual de Estudantes de História – Universidade de Joinville (Univille). *A filosofia da libertação na América Latina e o seu papel na construção de uma identidade latino-americana*. Santa Catarina, 6 de maio de 1995. Disponível em <http://www.aol.com.br/mance/Identidade.htm>. Acesso em 16/3/2002.

MARQUES DE MELO, José (Org.). *Pesquisa em comunicação no Brasil*: tendências e perspectivas. São Paulo: Cortez/Intercom, 1993a.

_____. Investigación en comunicación: tendencias de la escuela latinoamericana. *Boletín Alaic (México: Universidad de Guadalajara)*, n.7-8, 1993.

_____. *La investigación de la comunicación en America Latina*: balance de los años 60. Seminário sobre Jornalismo de Comunidade, promovido pelo Ciespal e Cedal. San José, 1971.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. Memoria y trayectos de la investigación en comunicación. In: Memoria Academica. I Encuentro Nacional y I Seminario Latinoamericano de Investigación de la Comunicación. Cochabamba: Alaci/Universidad Andina Simón Bolivar, 1999.

McBRIDE, Sean et al. *Un solo mundo voces múltiplas*. México: Unesco/Fondo de Cultura Económica, 1980.

MEDINA, Cremilda. O Ciespal e o resgate das vozes do hemisfério Sul. In: MARQUES DE MELO, José, GOBBI, Maria Cristina (Orgs.). *Gênese do pensamento comunicacional latino-americano*: o

protagonismo das instituições pioneiras Ciespal, Icinform, Ininco. São Bernardo do Campo: Umesp, 2000.

MERTON, Robert. *Social theory and social structure*. 11.ed. Revisada e ampliada. Nova York: Free Press, 1957.

MORAGAS SPA, Miquel de. *Teorias de la comunicación*. Barcelona: Gustavo Gili, 1981. p.143-70.

_____. *Teorías de la comunicación*: investigación sobre los medios de América y Europa. 3.ed. Barcelona: Gustavo Gili, 1985. p.25-30.

_____. *Sociología de la comunicación de masas*. 2.ed. Barcelona: Gustavo Gili, 1986. p.83-90.

O'SULLIVAN, Jerry. El unicórnio azul y la investigación en comunicación. *Chasqui (Quito: Ciespal)*, n.14, 1985.

PRIETO CASTILLO, Daniel. *Diagnósticos de comunicación*. Quito: Ciespal, 1985.

_____. La experiência de Ciespal en la década del 80. In: MARQUES DE MELO, José, GOBBI, Maria Cristina (Orgs.). *Gênese do pensamento comunicacional latino-americano*: o protagonismo das instituições pioneiras Ciespal, Icinform, Ininco. São Bernardo do Campo: Umesp, 2000.

RIVERA, Jorge. *La investigación en comunicación social en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur, 1986.

UNESCO. *Recherches actuelles sur les moyens d'information*. Cahiers du Centre de Documentation. Paris: Departement d'information, 1957.

2

Boa governança via *web*: o Brasil caminha a passos lentos

Heloisa Dias Bezerra[1]
Vladimyr Lombardo Jorge[2]

Introdução

> Allow me in passing a remark on the Internet that counterbalances the seeming deficits that stem from the impersonal and asymmetrical character of broadcasting by reintroducing deliberative elements in electronic communication. The Internet has certainly reactivated the grassroots of an egalitarian public of writers and readers. However, computer-mediated communication in the web can claim unequivocal democratic merits only for a special context: It can undermine the censorship of authoritarian regimes that try to control and repress public opinion. In the context of liberal regimes, the rise of millions of fragmented chat rooms across the world tend instead to lead to the fragmentation of large but politically focused mass audiences into a huge number of isolated issue publics. Within established national public spheres, the on-line debates of web users only promote political communication, when news groups crystallize around the focal points of the quality press,

1. Universidade Federal de Goiás – UFG. *E-mail*: diasbezerra.h@gmail.com.
2. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ. *E-mail*: vljorge@uol.com.br.

> for example, national newspapers and political magazines. (Habermas, 2006, p.423 – nota de rodapé)

Habermas permanece incrédulo quanto à hipótese de uma esfera pública virtual ou mesmo quanto ao potencial da Internet como meio para incrementar a "esfera pública real", a qual, para ele, constitui e é constituída pela interação face a face entre indivíduos. Contudo, mesmo suas palavras mais áridas podem ser tomadas como indicativas de que as novas tecnologias da informação e da comunicação (NTICs) suportam iniciativas direcionadas para o incremento das relações sociopolíticas nas democracias (liberais) representativas. Internet e telefone celular, por exemplo, oferecem condições para trocas igualitárias entre leitores e escritores, falantes e ouvintes, emissores e receptores; a opinião pode ser tornada pública sem a interferência de um poder exógeno. A interação face a face da esfera pública habermasiana continua ocorrendo, agora mediada pela máquina, redimensionada pelo ciberespaço, mas mantendo parte das características e possibilidades originariamente imaginadas. Certamente com prejuízo para certas emoções, expressões físicas e sensações que o contato direto proporciona, o que talvez não seja sentido de modo tão forte especialmente pelas novas gerações, que já estão nascendo sob o signo de interações mediadas por telas de computador, lentes de câmeras e filmadoras, microfones e máquinas (suportes tecnológicos) que passaram a fazer parte da vida cotidiana.

Nas últimas décadas, as NTICs propiciaram a criação de um arsenal de ferramentas bem adequadas ao fazer político e governamental, facilitaram a divulgação de informações, ampliaram as formas de controle dos agentes estatais e criaram expectativas quanto à expansão da participação política dos cidadãos.[3]

---

3. Por exemplo, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro lançou um sistema que permite aos cidadãos acompanharem *on-line* os investimentos realizados pela Prefeitura em políticas públicas; e a secretária municipal de Educação da cidade, Cláudia Costin, tem feito do *twitter* um canal para recepção de

Ainda é cedo para falarmos de uma democracia digital, mas podemos admitir, mesmo os mais pessimistas, que as tecnologias do virtual introduziram novas sementes na ressequida horta da democracia representativa, as quais devem certamente desabrochar com força nas próximas décadas.

São novidades interessantes especialmente para a sociedade civil, organizada ou não, que pode guardar expectativas quanto à superação do pior paradoxo da democracia: o sistema que mais deu certo no mundo ocidental não consegue, minimamente, aproximar as partes que deveriam ser complementares, quem representa e quem é representado. Essa distância entre cidadãos e classe política e os custos da informação permanecem como entraves à participação na vida política democrática.

No caso específico do Brasil, ainda que esteja vivendo, desde o final dos anos 1980, a sua mais longa e estável experiência democrática, pesquisas de opinião pública mostram que a desconfiança política é demasiadamente elevada. Por isso, políticos e sociedade civil discutem o que fazer para reverter essa situação; o que fazer para tornar a *res publica* mais acessível; como minimizar o mau uso dos recursos públicos e dificultar a apropriação desses recursos por indivíduos ou grupos privados, como permitir que os cidadãos exerçam um controle mais efetivo sobre os seus representantes (Jorge, 2009, p.206-7). Infelizmente, não temos bons exemplos inspirados na velha frase de Bernard Mandeville – "vícios privados, benefícios públicos" – pois o que se vê, a todo o momento, são tentativas de privatização dos recursos públicos.

Nosso propósito, neste texto, é apresentar resultados de uma pesquisa que estamos fazendo desde 2009,[4] investigando os portais de dez estados subnacionais, confrontando menor PIB e maior PIB

propostas, para resolver pequenos problemas relacionados à sua pasta (*O Globo*, caderno Rio, p.19, 20/6/2010).

4. *Democracia e boa governança via websites dos governos estaduais*, projeto financiado pelo CNPq, Processo nº 567742/2008-3.

de uma região, para os quais fizemos inicialmente as seguintes perguntas:

I. Os poderes executivos estaduais permitem à sociedade civil o acesso a informações suficientes e necessárias para que esta possa exercer algum tipo de controle horizontal ou vertical?
II. Os governos estaduais oferecem mecanismos que permitem à sociedade civil interagir direta ou indiretamente e expressar suas preferências diante das ações e políticas públicas desenvolvidas e em desenvolvimento?
III. Considerando I e II, em que níveis os executivos estaduais, aderindo à convergência digital e assim privilegiando a Internet como meio de informação e interatividade com a sociedade, estão realizando a *accountability* política e a responsividade essenciais para a chamada boa governança?

Quando iniciamos a pesquisa, uma questão simples nos inquietava sobremaneira: será que os representantes democraticamente eleitos, do Executivo e do Legislativo, estão trabalhando para remodelar as instituições de modo a adequá-las às novas possibilidades tecnológicas? Será que estão investindo na reconfiguração do Estado com vistas a garantir mais acesso à sociedade civil?[5]

Objeto de estudo e metodologia de pesquisa

A fim de verificar se, no Brasil, os governos continuam a oferecer pouca transparência, baixa *accountability* e praticamente nenhuma permeabilidade à opinião pública, analisamos, entre 2009 e 2010, os *sites* das secretarias dos governos estaduais do Pará, Roraima, Bahia, Piauí, Goiás, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Espí-

5. Partes do presente texto foram apresentadas anteriormente em congressos nacionais e internacionais, com publicação em anais dos respectivos eventos.

rito Santo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Salientamos que vamos usar a expressão "portal do governo do estado" por considerarmos que o mesmo é parte da estratégia do grupo político eleito, que faz uso do portal do modo que considera mais adequado e sem nenhuma perspectiva de continuidade em relação às gestões anteriores. Portanto, o portal não é da instituição (ou das instituições), mas do(s) grupo(s) gestor(es), do(s) grupo(s) político(s) do momento.

Com base nesse propósito, trabalhamos com uma metodologia que nos permitiu problematizar algumas dimensões relevantes da democratização das relações entre as instituições políticas e a sociedade civil. Considerando a centralidade do conceito de boa governança, que inclui *accountability* e responsividade e considera fundamental o esforço dos poderes executivos quanto ao empoderamento da sociedade civil, ou seja, no sentido de disponibilizarem informações adequadas e suficientes para habilitar os cidadãos a demandar políticas e prestar atenção na performance dos políticos (Bezerra, 2008), as variáveis foram pensadas em torno das três questões anteriormente mencionadas.

Informação política, *accountability* e os limites da democracia representativa

As democracias representativas têm limitações e, à medida que as expectativas dos cidadãos não se realizam ou não se concretizam completamente, tendem a gerar frustrações. As limitações da democracia representativa na área social e as frustrações com relação ao desempenho de suas instituições têm estimulado não somente a crítica a esse tipo de configuração política, mas, e sobretudo, a valorização de medidas que possam incrementar o modelo e estimular a participação direta dos cidadãos. Se não propõem a eliminação completa da democracia representativa, tais limitações estimulam seus críticos à esquerda a proporem a democracia deliberativa ou participativa em nível local ou operando conjuntamente com a de-

mocracia representativa.[6] Esse segundo modelo de democracia amplia a participação pelo uso dos institutos que permitem aos próprios cidadãos, e não apenas a seus representantes, monitorar o governo e/ou interferir no próprio processo deliberativo.

Para terem mais controle sobre seus representantes ou decidirem sobre algum assunto (em uma eleição, um plebiscito, um referendo ou veto legislativo), os cidadãos individualmente ou as instituições da sociedade civil (ONGs, sindicatos, etc.) necessitam de mais informação do que a disponível nos órgãos de imprensa tradicionais (jornal, rádio e televisão). Mesmo nas democracias representativas que não exigem uma cidadania ativa, a oposição e os jornalistas, para que possam desempenhar efetivamente seu papel de "cão de guarda da democracia", precisam que as instituições públicas disponibilizem suas informações. Assim, as NTICs podem permitir o acesso rápido e fácil a informações necessárias a ONGs, partidos de oposição e jornalistas interessados em fiscalizar o poder público ou aos próprios cidadãos quando convocados a deliberarem sobre uma questão.

Accountability política tem sido indicada como uma das principais ferramentas de democratização da atividade política, especialmente governamental. Nesse caso, a disponibilização de dados pode incrementar a esfera pública e, em consequência, a capacidade de avaliação retrospectiva por parte de indivíduos e grupos. Contudo, infelizmente, boa parte desse debate é a redução de *accountability* à transparência financeira, o que de fato é um elemento significativo para o combate à corrupção e para a própria democratização das relações políticas. A pergunta que permanece é se efetuando uma boa prestação de contas o governante está realizando plenamente o que se espera da *accountability* política. Essa questão remete a um segundo conjunto de problemas: como realizar *accountability* política sem enveredar pela propaganda direcionada para a persuasão político-eleitoral de interesse do grupo que está no

6. Ver a respeito Santos & Avritzer, 2005.

poder? O terceiro conjunto de problemas diz respeito ao formato da prestação de contas políticas, posto que eventuais parâmetros para avaliação retrospectiva certamente esbarrariam em velhos dilemas da democracia representativa: o que seria informação relevante? O que poderia ser indicado como *accountability* política de qualidade? Os eleitores podem cobrar promessas de campanha ou o representante tem o direito e o dever de ampliar sua atuação em favor, também, das minorias derrotadas, ou seja, reincluir na agenda pública aqueles indivíduos e grupos que apoiaram e/ou votaram em candidatos derrotados (Manin et al., 2006)?

Uma questão que nos parece significativa é correlacionar três dimensões do fazer político numa democracia representativa: informação técnico-administrativa (ou racional legal, nos termos weberianos), responsividade (Dahl, 1997) e *accountability* no que tange ao processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Nesse caso, por questões de método, poderíamos separar os aspectos meramente informativos dos episódios deliberacionistas, localizando o processo decisório pura e simplesmente no âmbito da representação eleita, mas atribuindo significativa importância ao compartilhamento de informações durante o período de formulação, implementação e avaliação dessas políticas, com a possibilidade de um comportamento responsivo dos agentes políticos.

Ganha relevância o conjunto de informações disponibilizadas cotidianamente pelas instituições governamentais acompanhado de mecanismos de interação, o que, preliminarmente, nos parece um bom indicativo da ressonância da esfera pública e/ou da sociedade civil organizada junto aos poderes constituídos. Considerando que na democracia representativa os cidadãos esperam contar com o trabalho dos representantes legitimamente eleitos para buscar soluções adequadas aos problemas que surgirem durante seus mandatos e que a participação da sociedade fica bem resolvida quando circunscrita aos processos eleitorais e eventuais consultas temáticas por meio de referendos e plebiscitos, garantir informação abundante acaba sendo parte da atividade de representação. A teoria da democracia deliberativa propõe a ampliação da participação dos

cidadãos nos processos decisórios e a quebra dos limites impostos pelo modelo representativo, que, supostamente, engessariam a criatividade e as preferências dos indivíduos.

Mas se, de fato, a responsividade é um indicador de democracia, é relevante que os órgãos públicos criem mecanismos para o cidadão expressar suas preferências. A grande questão é se há representantes interessados em formular políticas de acordo com preferências manifestadas via mecanismos abertos de consulta popular e se os ativistas do século XXI, principalmente a grande maioria que frequenta a Internet, se interessam por participar de processos decisórios organizados pelo Estado e de acordo com a movimentação dos atores políticos institucionalizados.

Análise dos portais

Trabalhando com uma planilha subdividida em oito dimensões e 93 variáveis,[7] fizemos diversas rodadas de coleta de dados nos portais buscando analisar quantitativa e qualitativamente a presença de informações e de mecanismos de interação direta ou indireta. Avaliamos, também, os fatores de facilitação do acesso a informações e a ferramentas disponíveis. Os níveis de presença foram classificados e pontuados do seguinte modo: nível expandido = 2,0 pontos;[8] nível resumido = 1,0 ponto; ausência de informação ou de ferramentas = 0,0 ponto.

Para demonstrar a análise dos dados agregados, indicaremos como "pontuação máxima" para uma dada secretaria aquela que o órgão obteria caso todas as informações e ferramentas disponibili-

7. 1) Acessibilidade; 2) informações sobre o Poder Executivo; 3) informações sobre os membros do Poder Executivo; 4) relação com o Poder Legislativo; 5) relação com o público: interação; 6) interação com o público e processo decisório; 7) transparência administrativa; 8) *links* para outros órgãos de interesse.
8. Caracterizamos como nível expandido, em contraposição a nível resumido, todo conteúdo ou ferramenta com maior nível de detalhamento ou que mais auxiliava o internauta na busca de níveis de informação/ferramenta.

zadas no seu *site* estivessem no nível expandido. Já a "pontuação máxima" para o estado é aquela que atribuiríamos ao portal do Executivo estadual caso todas as informações e ferramentas contidas nos *sites* de todas as secretarias analisadas estivessem no nível expandido. Por fim, o que estaremos denominando por "pontuação obtida" pelo estado é aquela que os *sites* de todas as secretarias analisadas efetivamente obtiveram.

A Tabela 1 mostra a pontuação máxima para cada uma das secretarias estaduais, a máxima para o estado e a obtida efetivamente pelo estado.

Tabela 1 – Pontuação máxima e obtida pelos estados

Estado	**Pontuação**		
	Máxima por secretaria	**Máxima para o estado**	**Obtida pelo estado**
Pará	186	4.278	339
Bahia	186	3.720	983
Goiás	186	3.906	971
Roraima	186	2.046	175
Piauí	186	3.534	344
Mato Grosso do Sul	186	2.046	274
Espírito Santo	186	3.162	718
São Paulo	186	4.278	760
Santa Catarina	186	3.906	505
Rio Grande do Sul	186	3.348	639

A última coluna da Tabela 2 mostra o percentual que a pontuação obtida pelo estado representa em relação à pontuação máxima.

Tabela 2 – Pontuação máxima e obtida por estado

Estado	Pontuação		B/A (%)
	Máxima para o estado (A)	Obtida pelo estado (B)	
Bahia	3.720	983	26,4
Goiás	3.906	971	24,9
Piauí	3.534	344	9,7
Mato Grosso do Sul	2.046	274	13,4
Roraima	2.046	175	8,6
Pará	4.278	339	7,9
Espírito Santo	3.162	718	22,7
São Paulo	4.278	760	17,8
Santa Catarina	3.906	505	12,9
Rio Grande do Sul	3.348	639	19,1

As tabelas 1 e 2 mostram que os portais governamentais não alcançaram patamares mínimos seja em relação a conteúdo informacional seja quanto a ferramentas de interatividade. Dentre as dez unidades da federação analisadas, as que mais forneciam informações para os cidadãos foram Bahia e Goiás. Contudo, mesmo esses dois estados não conseguiram obter sequer 27% do total máximo de pontos que poderiam atingir.

O baixo aproveitamento da Internet pelos estados fica evidente quando analisamos as variáveis sobre conteúdo informacional, conforme Tabela 3.

Tabela 3 – Relação com o público: informação

Estado	Pontuação		B/A (%)
	Ideal (A)	Obtida (B)	
Bahia	1.000	274	27,4
Goiás	1.050	190	18,1
Roraima	550	42	7,6
Piauí	950	58	6,1
Mato Grosso do Sul	550	36	6,5
Pará	1.150	82	7,1
Espírito Santo	850	116	13,6
São Paulo	1.150	230	20,0
Rio Grande do Sul	900	107	11,9
Santa Catarina	10.50	106	10,1

Isolando a variável conteúdo informacional, as unidades da federação que mais disponibilizavam informações para os cidadãos foram Bahia (27,4%), São Paulo (20,0%) e Goiás (18,1%). Contudo, mesmo esses três estados não conseguiram obter sequer 28% do total máximo de pontos que poderiam atingir. O prejuízo para a sociedade civil é elevado se considerarmos que a quantidade, a diversidade e a qualidade das informações disponibilizadas pelas instituições políticas contribuem sobremaneira para o incremento das discussões da sociedade civil na esfera pública, diretamente ou via meios de comunicação.

O cenário continua desolador quando passamos às variáveis sobre ferramentas de interatividade, conforme Tabela 4.

Tabela 4 – Relação com o público e processo decisório

Estado	Pontuação		B/A (%)
	Ideal (A)	Obtida (B)	
Bahia	440	81	18,4
Goiás	462	50	10,8
Piauí	418	24	5,7
Mato Grosso do Sul	242	6	2,5
Roraima	242	7	2,9
Pará	506	8	1,6
Espírito Santo	374	37	9,9
São Paulo	506	10	2,0
Rio Grande do Sul	396	52	13,1
Santa Catarina	462	16	3,5

A exemplo do que vimos anteriormente, os três estado com melhores índices – Bahia (18,4%), Rio Grande do Sul (13,1%) e Goiás (10,8%) – não conseguiram obter nem 20% do total máximo de pontos. Os resultados mostram que, apesar da riqueza de possibilidades que podem ser exploradas na Internet, os governos estaduais mantêm baixos padrões informacionais e de interatividade, ou seja, pouco incentivo à ciberdemocracia.

Nossa hipótese original era a de que o fator econômico não determinava um comportamento mais responsivo por parte dos agentes públicos e que, sendo assim, mesmo um estado mais "pobre" poderia apresentar boas práticas. Os testes estatísticos revelaram que, de fato, não é necessário ser um estado rico para se implementar práticas de boa governança, pois, conforme constatamos, há secretarias que oferecem ferramentas diferenciadas para

níveis de tecnologias da informação e comunicação (TICs). Mesmo no agregado, conforme veremos na Tabela 5, o fator desenvolvimento econômico não se mostra determinante.

Tabela 5 – PIB* e pontuação dos 10 estados

Estado	PIB* (R$)	Máxima por estado (A)	Obtida por estado (B)	B/A (%)
Pará	58.519.000,00	4.278	339	7,9
Roraima	4.889.000,00	2.046	175	8,6
Bahia	121.508.000,00	3.720	983	26,4
Piauí	16.761.000,00	3.534	344	9,7
Goiás	75.275.000,00	3.906	971	24,9
Mato Grosso do Sul	33.145.000,00	2.046	274	13,4
São Paulo	1.003.016.000,00	4.278	760	17,8
Espírito Santo	69.870.000,00	3.162	718	22,7
Rio Grande do Sul	199.499.000,00	3.348	639	19,1
Santa Catarina	123.283.000,00	3.906	505	12,9

**Fonte*: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2008/publicacao2008.pdf>.

Boa governança, incremento informacional e processo decisório

A constatação de que a democracia representativa tem gerado frustrações com relação ao desempenho de suas instituições tem estimulado a defesa da democracia deliberativa ou participativa e de uma cidadania ativa. E, mesmo nas democracias representativas, que não exige uma cidadania ativa, a sociedade civil necessita de

mais informação a fim de exercer controle sobre seus representantes e para os cidadãos decidirem sobre o destino do seu voto. Portanto, para ambos os modelos de democracia, as NTICs podem vir a ser um instrumento importante, pois a Internet pode oferecer dispositivos capazes de permitir tanto o acesso a informações necessárias ao exercício da cidadania quanto à participação direta dos cidadãos no processo político.

Tendo em vista a crítica à democracia representativa e o potencial das NTICs, vamos examinar, nesta seção, um conjunto de variáveis que visavam verificar o quanto de informação os *sites* das secretarias analisadas disponibilizavam para o cidadão, a presença ou ausência de mecanismos de interação direta e indireta com o cidadão e o grau de facilidade de acesso às informações e ferramentas disponíveis ao usuário(a): respectivamente, dimensões 4 e 5, "Relação com o público: informação" e "Relação com o público: processo decisório".

A análise revelou que a maior parte dos *sites* analisados não oferecia dispositivos voltados ao estreitamento de relacionamento com o público ou o que se pode chamar de interatividade. A Tabela 6 mostra a inexistência, em mais de 80% dos casos, de mecanismos que possibilitem ao Executivo prestar contas aos cidadãos (*accountability*). Ainda, a ausência, em mais de 90% dos casos, de dispositivos que permitam a participação política do(s) cidadão(s) no processo político.

Tabela 6 – Relação com o público (%)

Dimensões	Ausência	Presença	Total
Relação com o público: informação (N = 4.600)	85	15	100
Relação com o público e processo decisório (N = 2.024)	91	9	100

Os dispositivos que visam possibilitar o relacionamento do governo com o público podem ser distinguidos em três tipos: de interação ou participação, informativos e de ligação ou navegação. Essa distinção é importante porque os dois primeiros estão associados a concepções diferentes de democracia. Os dispositivos de interação são os mais associados à democracia direta, já que permitem ao cidadão participar e influenciar efetivamente no processo de tomada de decisões políticas, desde as mais simples, como iluminação das ruas de um bairro, às mais complexas e que envolvem disputas por grandes fatias do orçamento.

Os dispositivos informacionais estão mais próximos da concepção de democracia representativa, pois foram concebidos para permitir o acesso do cidadão às informações sobre as ações dos seus representantes no governo e de propostas que pretendem transformar em políticas públicas. Por fim, mas não menos importante, os dispositivos de navegação (*links*) são aqueles criados para auxiliar o cidadão a acessar outros *sites*.

Verificamos que é pouco comum a presença de dispositivos que permitam a participação direta do cidadão no processo político. A Tabela 7 mostra a ausência em 90% dos casos analisados de dispositivos que permitiriam ao cidadão participar ativamente da política de seu estado. Estavam ausentes dos *sites* das secretarias estaduais dispositivos que possibilitariam aos cidadãos participar de consultas públicas (82%); fazer sugestões de políticas públicas ou influenciar durante o debate de políticas públicas (99%); manifestar-se, por meio de enquetes, acerca de temas polêmicos propostos pela administração pública estadual (95%), participar de fóruns ou *chats* de debates sobre temáticas específicas com membros do Poder Executivo ou pessoa convidada (98%); participar de fóruns ou *chats* não tematizados (98%); preencher formulários para contatos, sugestões, reclamações, etc. com o/ao gabinete do governador ou alguma secretaria do Poder Executivo (77%); de preencher formulário visando sugerir melhorias em órgãos do governo do estado (99%).

Tabela 7 – Variáveis interativas (%)

Categoria	Ausência	Presença	Total
Relação com o público: informação (N = 368)	80	20	100
Relação com o público e processo decisório (N = 1.288)	93	7	100
Total (N = 1.656)	90	10	100

O resultado da Tabela 7 não nos surpreendeu. Esperávamos encontrar poucos dispositivos de participação porque, no Brasil, as elites, e em particular a política, tendem a privilegiar a democracia representativa em detrimento da participativa. Tendo isso em vista, vejamos, então, se os dispositivos mais associados a ela, isto é, os informativos, tendem a ser mais frequentes.

Ainda que a informação política disponibilizada aos cidadãos seja considerada fundamental a qualquer formato de democracia, a Tabela 8 mostra uma elevada ausência de dispositivos que garantam o acesso do cidadão às informações sobre os atos do governo: o percentual de ausência foi superior a 80%. Esse percentual de ausências revela que, mesmo valorizando a democracia representativa, a elite política brasileira tende a não disponibilizar informações sobre o que fazem os representantes democraticamente eleitos, o que dificulta ou mesmo impede a formação da opinião pública a respeito da própria representação. Essa tendência contribui para dar mais relevância às denúncias decorrentes do trabalho investigativo desenvolvido pelos jornalistas da chamada grande mídia.

Tabela 8 – Variáveis informativas (%)

Categoria	Ausência	Presença	Total
Relação com o público: informação (N = 4.048)	86	14	100
Relação com o público e processo decisório (N = 736)	89	11	100
Total (N = 4.784)	86	14	100

Mas, mesmo estando acessível no *site* da secretaria, a informação pode ser resumida, ou seja, fornecer poucos dados a respeito de uma determinada política pública e/ou relatar poucos fatos acerca de ações implementadas pelo governo. A Tabela 9 mostra que, quando havia um recurso que permitisse ao visitante obter informação acerca do que o governo estava fazendo e esta podia ser acessada de fato, na maioria dos casos havia uma abundância de dados e/ou de relatos de fatos acerca da(s) política(s) pública(s) realizada(s) pelo Executivo. A Tabela 9 mostra que 77% dos casos encontrados foram de *sites* com informação expandida, aproximadamente três vezes mais do que o número de casos de informação resumida (23%).

Tabela 9 – Variáveis informativas (%)

Categoria	Resumida	Expandida	Presença
Relação com o público: informação (N = 579)	20	80	100
Relação com o público e processo decisório (N = 78)	47	53	100
Total (N = 657)	23	77	100

Podemos concluir que os portais dos governos estaduais brasileiros ainda estão longe de oferecer informação e ferramentas de interatividade condizentes com uma proposta de cidadania ativa. Apesar das amplas possibilidades que a Internet oferece, a elite política brasileira ainda não se sente estimulada a explorar esse potencial. A evidência disso é que os *sites* analisados não ofereciam nem dispositivos que estimulassem a democracia direta, nem que possibilitassem o controle mais efetivo sobre o que fazem ou deixam de fazer os representantes dos cidadãos no exercício do poder cotidiano. Um exemplo simples, mas ilustrativo, são as agendas dos governadores, que, de modo geral, relatam apenas os fatos a que se quer dar destaque, ou seja, permanece o ponto de vista da propaganda pessoal. Diante dessa aparente resistência ante a ampliação do acesso ao fazer político cotidiano, ainda que apenas com o fornecimento de informações sobre o que o governo faz, o que acaba restando à mesa da opinião pública são os escândalos nossos de cada dia.

Considerações finais

Para Philipe Bretton (2006), a democracia representativa não carece tanto de incrementos, o cidadão é que precisa de capacitação para operar com as possibilidades de participação que já são oferecidas. Defensor da democracia deliberativa, mas com ressalvas, esse pesquisador afirma que "democracia participativa" é uma boa opção, mas não deve ser vista como "ilusão" político-eleitoral. Criar dispositivos que abarquem mais amplamente os cidadãos é uma boa alternativa, contudo, não basta criar alternativas do ponto de vista das técnicas, das ferramentas, se elas servirem apenas para perpetuar as antigas competências.

Qualquer que seja o modelo de democracia adotado, as NTICs têm um enorme potencial de permitir tanto o acesso rápido e fácil a informações necessárias aos interessados em fiscalizar o poder público quanto de possibilitar aos próprios cidadãos deliberarem di-

retamente a respeito de uma proposta de política pública. Contudo, os resultados expostos aqui reforçam o argumento dos pessimistas que, como já dissemos, não acreditam na possibilidade incremental das NTICs. Ainda que concordemos com Breton, que o cidadão comum não sabe operar com as possibilidades que já são ofertadas, no caso dos governos estaduais brasileiros, o que pudemos constatar é uma grande dificuldade para inovar e criar dispositivos que permitam a participação diferente dos cidadãos. Essa participação diferenciada, nas democracias contemporâneas, pode significar, por exemplo, não a transformação do representado num agente governamental ou em alguém que vai tomar a pulso o processo decisório, mas num cidadão ativo que pode contestar resultados e cobrar uma postura mais ética dos representantes. Isso poderia, por exemplo, dificultar a corrupção, a fraude, a privatização dos recursos públicos.

Para ter mais controle sobre seus representantes ou decidir sobre alguma questão, os cidadãos, individualmente ou associados entre si, necessitam de mais informação qualificada além daquela disponível nos órgãos de imprensa tradicionais. Mesmo nas democracias representativas mais tradicionais, que não exigem uma cidadania ativa, a oposição e os jornalistas precisam que as instituições públicas disponibilizem informações para que possam exercer seu papel de críticos a quem está com a maior fatia de poder.

A análise dos dados também ensejou uma agenda de pesquisa e, provavelmente, algo de reengenharia política/governamental: (*a*) supondo que, com poucos recursos e um comportamento político mais inclusivo (no sentido dahlseano), os *sites* governamentais poderiam ser reforçados com as modernas ferramentas disponíveis na Internet, permitindo aos cidadãos experimentar a colaboração e o conhecimento da gestão pública; (*b*) o uso de uma linguagem apropriada a cada tipo de público, como jovens, empresários, jornalistas, poderia incentivar a operacionalização dos chamados minipúblicos (Fung, 2000, 2004); (*c*) a implementação de uma *accountability* política em separado da financeira poderia iniciar um processo de capacitação de indivíduos e grupos organizados com informações

em diferentes níveis: simples/fácil até sofisticado/embaraçoso; (*d*) criação e manutenção de banco de dados para que a imprensa e a sociedade civil organizada possam obter informações gerenciais dos governos e que contenham a memória das administrações anteriores, especialmente no que tange às políticas públicas e projetos, sem exclusão dos resultados negativos; (*e*) *feedback*/transparência/responsividade, explicando como o governo usa todas as informações obtidas por meio de salas de bate-papo (*chats*), formulários, pequenos *surveys*, enquetes, *e-mails* e todas as ferramentas de interatividade disponibilizadas.

Referências bibliográficas

BEZERRA, H. D. Atores políticos, informação e democracia. *Opinião Pública (Campinas)*, v.14, n.2, p.414-31, nov. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/op/v14n2/06.pdf>. Acesso em 5/4/2009.

BRETTON, P. *A incompetência democrática*. São Paulo: Loyola, 2006.

DAHL, R. A. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.

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

_____, WRIGHT, E. O. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics and Society*, n.29, p.5--42, 2000.

HABERMAS, Jurgen. Political communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. *Communication Theory*, 16, p.411-26, 2006.

JORGE, V. L. Reflexões sobre a democracia na Venezuela e no Brasil. *Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, n.4, p.192-216, jan.-jun. 2009. Disponível em

<http://publique.rdc.puc-rio.br/desigualdadediversidade/>. Acesso em 25/6/2010.

MANIN, B., PRZEWORSKI, A., STOKES, S. S. Eleição e representação. *Lua Nova (São Paulo)*, 67, p.105-38, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>. Acesso em 5/3/2009.

SANTOS, B. de S., AVRITZER, L. Introdução. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

3

Democracia digital, comunicação e decisão pública

Danilo Rothberg[1]
Maria Teresa Miceli Kerbauy[2]

Introdução

Com a popularização das novas tecnologias de informação e comunicação, seus diversos impactos ampliaram os horizontes de estudo das ciências humanas e sociais, que têm analisado suas consequências de maneira crescente. Como exemplo da dinâmica da incorporação de novos temas de estudo no Brasil, podem ser citados objetos como redes sociais eletrônicas, formação da opinião pública através da veiculação de informação *on-line* e governo eletrônico. As redes sociais são investigadas porque a modificação das formas de sociabilidade, com influência sobre o comportamento do cidadão e do consumidor, são bastante visíveis e, portanto, demandam compreensão imediata, inclusive para desenvolvimento de modelos de negócios baseados na utilização da Internet. O es-

1. Docente do Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação (Faac) – Universidade Estadual Paulista (UNESP). Vice-coordenador do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faac – UNESP. *E-mail*: danroth@uol.com.br.
2. Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista (UNESP). *E-mail*: kerbauy@travelnet.com.br.

tudo do impacto de mensagens veiculadas pela Internet sobre a formação da opinião pública é importante para o jornalismo e a propaganda eleitoral, ambos também com efeitos perceptíveis que despertam a atenção dos pesquisadores. Já a utilização de meios de governo eletrônico para pagar taxas, obter informações, certidões e outros documentos oficiais tem recebido atenção moderada, na medida em que gera consequências para a arrecadação tributária e a administração pública.

Menos estudadas são as possibilidades de uso da Internet como instrumento de aprofundamento democrático. O potencial da democracia digital permanece pouco conhecido, apesar da multiplicação de consultas públicas *on-line* em diversas esferas do governo federal, como Ministério da Saúde e Casa Civil.

As consultas *on-line* são formas de construção compartilhada de diretrizes de políticas públicas e legislações. Um dado setor governamental submete uma versão inicial da proposta sob consulta pela Internet, e indivíduos e grupos podem se manifestar sobre cada aspecto proposto, indicar a necessidade de mudanças, justificar o porquê das sugestões, conhecer as contribuições de outros participantes, rever seus conceitos após descobrir as posições alheias e combinar-se com outros para conjuntamente propor alterações.

No Brasil, desde 2003, a Casa Civil e o Ministério da Saúde já realizaram ao menos 45 consultas públicas pela Internet, que focaram políticas de grande alcance, como a gestão de tecnologias em saúde e outras áreas do Sistema Único de Saúde, as formas de atendimento de jovens e idosos, além de questões como o direito de propriedade de conhecimentos tradicionais e a aprovação de transgênicos para o consumo humano.[3]

As diretrizes de governo eletrônico propostas naquele ano pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão definem que a gestão do conhecimento deve "assegurar a habilidade de criar,

3. As listas de consultas realizadas por esses setores podem ser acessadas em <http://dtr2004.saude.gov.br/consultapublica/index.php> e <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Consulta_Publica/consulta.htm>, respectivamente.

coletar, organizar, transferir e compartilhar conhecimentos estratégicos que podem servir para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e para inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo" (República Federativa do Brasil, 2003). Ao menos teoricamente, se reconhece ali que não basta prestar serviços pela rede; cabe usá-la para a construção compartilhada de políticas públicas. O governo eletrônico deve ter como parâmetro "os direitos coletivos e uma visão de cidadania que não se restringe à somatória dos direitos dos indivíduos", e deve incorporar a "promoção da participação e do controle social" na política formal.

A despeito do discurso articulado, pode-se dizer que as consultas públicas realizadas até agora no Brasil pouco contribuíram como meio de ampliação de *accountability* de setores e agências de governo e ministérios, principalmente em sua dimensão horizontal, conforme O'Donnel (1998), posta pelo controle mútuo exercido por redes de agências estatais, mas também na dimensão vertical, que envolve o respaldo dos eleitores. Em geral, não houve documentos preparados para fundamentar a participação. Apenas a própria diretriz de política pública ou o projeto de lei, às vezes na sua versão acabada, foi objeto de consulta. As contribuições ficaram restritas a setores já detentores de *expertise*, isto é, não houve qualificação nem evolução de perspectivas de contribuição de outros setores afetados.

Isso reforçaria um dos piores temores dos entusiastas das novas tecnologias, qual seja, o de que o uso da Internet na política formal viria ampliar a participação das elites, dando a elas renovadas chances de reafirmar suas posições, às expensas da continuada exclusão daqueles sem oportunidades e habilidades necessárias ao domínio da informática e dos instrumentos discursivos (Norris, 2001; Rethemeyer, 2007). E, o que é pior, raramente houve alguma forma de *feedback*; na maioria dos casos, não se sabe se ou como as contribuições foram aproveitadas.

Nossa hipótese é a de que temas clássicos como formação, implementação e avaliação de políticas públicas e déficits de capital social e confiança nas instituições democráticas não têm sido sufi-

cientemente explorados pelas ciências sociais e sociais aplicadas de forma a trazer indicações para a reflexão em torno de instrumentos de democracia digital, como consultas públicas *on-line*. Em resposta a esse quadro, este artigo examina como tais temas podem ser tratados em desdobramentos pertinentes à definição de novos objetos de estudo, que tragam contribuições para o avanço da formulação compartilhada da decisão pública através do meio eletrônico.

No percurso desenvolvido aqui, em primeiro lugar, temas atuais como confiança política, capital social e formação de políticas públicas são gradualmente analisados, apontando-se como a democracia digital poderia vir a ocupar seu espaço entre eles. Em segundo lugar, são indicadas linhas de investigação sobre consultas públicas *on-line* para se buscar a compreensão de como a expressão das demandas sociais pode ser acolhida pelas vias eletrônicas de participação nos processos de formulação da decisão pública.

Decisão pública e crise da democracia

Nas democracias consolidadas, os limites da democracia representativa têm sido largamente reconhecidos e enfrentados em um processo de engenharia política de inovação, com criativas e inesperadas propostas (Fishkin, 1991). Novas formas de participação proporcionadas pelas tecnologias de informação e comunicação, como as consultas públicas *on-line*, partem do suposto de que as próprias características usuais da política eleitoral estariam provocando desengajamento do processo político. Portanto, procuram incentivar comportamentos que, em certo sentido, se diferenciam de tais características, na busca pelos incentivos adequados em mundo caracterizado pela chamada "cidadania dispersa": os cidadãos simplesmente não veem mais os representantes como *seus* representantes, de maneira que a conexão do público com a política precisa ser reconstruída em novas bases de legitimação (Couldry, 2006; Schudson, 2006; Coleman, 2003, 2005a, 2005b;

Couldry, Livingstone & Markham, 2006; Couldry & Langer, 2005; Dahlgren, 2006).

No Brasil, em direção motivada por preocupação análoga com os limites da democracia representativa, um tema central nas discussões sobre a qualidade da democracia tem envolvido os alegados déficits de confiança política e capital social, que significariam o desestímulo ao envolvimento dos cidadãos com a política e, portanto, contribuiriam para que os representantes eleitos se vissem em um contexto livre de exigências de *accountability* vertical (O'Donnel, 1998). Sem a necessidade de prestar contas ou se qualificar plenamente como responsáveis pelas implicações de sua atuação, os mandatários agiriam segundo interesses inconfessos, de acordo com critérios ocultos.

A esse respeito, cabe lembrar que, com frequência, aponta-se o deslocamento, nos últimos anos, do foco da ciência política no Brasil, que estaria menos centrada na evolução das instituições democráticas formais e mais preocupada com questões ligadas à consolidação da cidadania, em função da crescente demanda por inclusão social. Moisés (2005a, p.73) vê nesse contexto um interesse por objetos como o "papel da participação política para a educação do cidadão ativo", o que demanda atenção para a "inovação representada por mecanismos semidiretos da democracia como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular de lei".

Mas mesmo a participação através de tais instrumentos estaria ameaçada por uma tendência que, embora acentuada também no Brasil, não se restringiria ao país. "Caíram as taxas de identificação partidária, a mobilização dos eleitores por partidos, o comparecimento em eleições e o interesse por política nos Estados Unidos, Inglaterra e boa parte da Europa continental", indica Moisés (2005a, p.74). Inclusive nas democracias mais novas, o fenômeno não indica necessariamente a preferência por regimes autocráticos, mas impõe a exigência de novas abordagens para a compreensão das relações entre a desconfiança nas instituições políticas e a permanência da democracia.

O reconhecimento de características atuais do conceito de cidadania é etapa essencial no percurso de elaboração de novos meios de enfrentar os dilemas atuais, sustenta Moisés, que retoma o significado da noção de bem comum para as sociedades democráticas contemporâneas. Nelas, a democracia implica o abandono de certezas que antes conduziam à unificação dos parâmetros de definição e busca de um bem comum supostamente compartilhado por todos; se antes acreditava-se que o consenso pudesse ser alcançado em um processo no qual certas prioridades se sujeitariam harmonicamente a outras, a via democrática vai se construir a partir da aceitação de conflitos perenes, cuja legitimidade não pode ser contestada *per se*. A democracia requer meios pacíficos para o processamento de demandas diversas de difícil conciliação, em que a cooperação e as formas de mediação de controvérsias criadas pelas instituições políticas ganham proeminência e fortalecem a sociedade. Do ponto de vista normativo, a mudança implica "compreender a democracia como uma *forma de vida*, como pressupondo uma *cultura política* da qual ela depende, para a institucionalidade político-estatal, inclusive", conforme lembra Nobre (2004, p.35, itálicos do original).

Dessa forma, um dos elementos que vão integrar a noção contemporânea de cidadania é justamente a pertinência da "inserção dos indivíduos na comunidade política em decorrência de seu interesse de associar-se para agir e participar do processo de tomada de decisões públicas", segundo Moisés (2005a, p.80). Ou seja, o que será compartilhado pelos cidadãos não é a "presunção de consenso prévio ou uma visão homogênea quanto à solução dos conflitos em jogo, mas o compromisso derivado da decisão de reconhecer como legítimas as suas diferenças e de associar-se em função de sua decisão de agir em comum para alcançar objetivos públicos" (p.81).

A comunidade política decorrente é a republicana, salienta o autor. E a confiança é um de seus alicerces. Em sociedades complexas e em veloz transformação por conta do desenvolvimento tecnológico, a demanda por coordenação e cooperação social se ergue sobre a confiança que as pessoas vão depositar em normas, instituições e na previsibilidade do comportamento dos agentes políticos.

Na suposição de que as pessoas tenham capacidade cognitiva limitada para adquirir informações para avaliar continuamente e com rigor o funcionamento da democracia, a confiança seria inclusive um substituto da informação, fornecendo o substrato para a colaboração necessária à permanência do sistema político.

Mas esta é uma visão limitada do papel da confiança nas democracias atuais, segundo Moisés. Um complicador vem da percepção de que a desconfiança também assume um papel relevante no contexto. Se a atuação de agentes e instituições está sob escrutínio e os mandatários precisam manter níveis aceitáveis de credibilidade, sob o risco de serem removidos de seus cargos, a desconfiança é um componente da atitude de vigilância requerida para o exercício da cidadania. Se a desconfiança impulsiona a atitude de monitoramento da democracia, as instituições políticas se tornam responsáveis por canalizar a desconfiança em torno dos mecanismos formais de controle do exercício do poder. A participação política permite que o indivíduo exerça sua desconfiança de maneira a contribuir para o funcionamento ideal do sistema.

E, nesse caso, a informação readquire papel preponderante. Para monitorar o poder, o cidadão deve possuir informações sobre os projetos em disputa na arena política, seus resultados e desfechos possíveis, alternativas, condições e prazos de implementação, etc. E também deve dispor de canais adequados para que, uma vez que detenha juízos abalizados, expresse sua posição em um sistema responsivo ao seu *input*. "A confiança política dos cidadãos não é, portanto, cega ou automática, mas depende das instituições estarem estruturadas para permitir que eles conheçam, recorram ou interpelem os seus fins últimos – fins aceitos e desejados pelos cidadãos", indica Moisés (2005a, p.87). Nesse sentido, a experiência que os indivíduos nutrem em seu relacionamento com as instituições no campo da inserção participativa ao longo do tempo pode alimentar ou prejudicar o acúmulo de confiança.

Daí o conceito de capital social ser adequado para denominar a qualidade que tanto advém do relacionamento produtivo que os indivíduos mantêm com as instituições democráticas, quanto se

apresenta como vetor do mesmo tipo de relação. Positivo nesse âmbito é o relacionamento considerado como gerador de eficiência do sistema político na obtenção de ganhos coletivos, entendidos como bem-estar generalizado e atendimento das condições que permitem às pessoas a busca de seus interesses particulares em um ambiente caracterizado por meios institucionalizados de redução de iniquidades (Coleman, 1998; Putnam, 1995).

Nesse contexto, o conceito de capital social, embora dificilmente possa ser considerado unívoco, conforme aponta Fialho (2008), adquire significado positivo, na forma de uma qualidade moral associada a relações sociais cooperativas. O capital social é um vetor de engajamento cívico, visível em "características da vida social – redes, normas e confiança – que habilitam os participantes a agir juntos com mais eficiência para buscar objetivos compartilhados", segundo Putnam (1995, p.664-5). "À medida que normas, redes e confiança ligam setores significativos da comunidade e se estendem sobre clivagens sociais ocultas – de forma que o capital social é de um tipo de 'construtor de pontes' –, a cooperação reforçada provavelmente servirá a interesses mais amplos e será muito bem-vinda" (p.665).

Apesar de se discutir se o capital social efetivamente atua como vetor de eficiência da gestão pública, conforme indicam autores como Millán (2006), são cada vez mais frequentes os estudos que assinalam efeitos positivos de tal qualidade. Furlanetto (2008, p.63), por exemplo, faz um balanço abrangente da literatura sobre o tema e conclui que "o capital social de uma determinada comunidade pode proporcionar o desenvolvimento de normas de cooperação e reciprocidade, bem como interferir sobre organizações formais, sistema judiciário ou empresas, podendo moldá-las segundo os interesses dessa comunidade".

A confiança política pode ser considerada como fator que antecede a formação de capital social. No Brasil, em relação à Internet, esse aspecto tem sido estudado principalmente no contexto de sua ocorrência como resultado de redes sociais (Marteleto & Silva, 2004; Recuero, 2005). Quando o capital social é enfocado no âm-

bito da cultura política, formas participativas são mencionadas de passagem como fator relevante, sem atenção às potencialidades do meio digital, ainda que exista a percepção de que a participação se torna realidade "quando a confiança social e política e outras características da cultura política estimulam o envolvimento na política", conforme Baquero (2008, p.2008). Um passo adiante é dado por Frey (2003) no estudo das redes sociais na Internet como espaços de deliberação em formatos de democracia eletrônica. Já na literatura internacional, a despeito das controvérsias sobre a própria direção do debate atual sobre o tema (Jackman & Miller, 1998; United Kingdom, 2001), é comum considerar a participação eletrônica como meio de reverter déficits de capital social, como em Coleman & Gøtze (2002) e em documento das Nações Unidas sobre o tema (United Nations, 2003).

A comparação entre o avanço da democracia digital no Brasil e outros países mais bem posicionados na área não implica supor que modelos operacionais de práticas democráticas possam ser importados das democracias consolidadas e funcionar similarmente no Brasil. A realização nacional do critério de "democraticidade", conforme adverte Carvalho (2002), pode não seguir a mesma lógica do desenvolvimento das sociedades burguesas originais. Nestas, o sistema político encontraria suporte tanto no "efeito reconhecidamente benévolo de uma larga e rica tradição de direitos respaldados por lei, operando na base da chamada 'cidadania jurídica'", quanto em certa "antropologia moral" de valores e obrigações possuídos por um sujeito de direitos reconhecidos antes mesmo do advento da democracia, segundo Carvalho (2002, p.311). Tal articulação entre normas e disposições "não só não se reproduz em outros contextos, como pode recalcar, ali, expressões porventura latentes de horizontes normativos discrepantes dos vigentes nos países de sua gênese" (p.311). Essa constatação deve inibir expectativas de mera transposição de ferramentas de participação eletrônica de outros países para o Brasil e reforça a necessidade de investigar quais desenhos de democracia digital poderiam florescer em função das características da democracia brasileira atual.

Cabe lembrar que as evidências para o nível de confiança no Brasil são preocupantes. Segundo Moisés (2005b, p.34), as pesquisas "mostram que, apesar do apoio ao regime democrático *per se*, cerca de $^{2}/_{3}$ dos brasileiros não confiam – em diferentes graus – em parlamentos, partidos, executivos, tribunais de justiça e serviços públicos de saúde, educação e segurança". Os resultados de estudos realizados entre 1989 e 1993 apontam que "a percepção negativa das instituições atravessa todos os segmentos de renda, escolaridade, idade e distribuição ecológica, chegando a influir sobre a disposição dos cidadãos para participar de processos políticos, como a escolha de governos" (p.34).

Moisés (2005b) lança mão de diferentes teorias explicativas do fenômeno da confiança. Para o raciocínio construído aqui, importa aquela considerada pelo autor a mais relevante, que atribui a responsabilidade pela geração de confiança às instituições políticas. O compromisso com direitos e deveres de cidadania, praticado através de mediações por instituições arquitetadas para regular a vivência coletiva, seria vetor de tal elemento de cultura política. A desconfiança, por sua vez, brotaria da percepção de que as instituições subvertem aquele compromisso. Por isso, a experiência do cidadão com as instituições políticas depende da capacidade que elas venham a ter para informá-lo sobre seu desempenho na promoção de bem-estar à coletividade, e da habilidade e rapidez com que elas levem em conta os julgamentos da sociedade sobre a correção ou incorreção de determinada linha de ação.

No entanto, na análise de Moisés, apoiada sobre vigorosa revisão de marcos centrais da produção teórica em torno do assunto, as eleições são o instrumento por meio do qual os governos respondem a eventuais déficits de confiança. A confiança é depositada pelos cidadãos "através de sua participação em eleições e da aceitação de decisões que os afetam" (2005b, p.54). A participação, como ela foi tornada possível atualmente pelas novas tecnologias, parece não possuir lugar no conjunto das explicações para o surgimento de confiança política, embora, aparentemente, do ponto de vista teórico, a inserção participativa seja tida como desejável: entre

os mecanismos que asseguram a igualdade dos cidadãos perante a lei "está o direito de escolher governos, mas votar apenas não garante que aquilo que os cidadãos aspiram se realize", reconhecem Moisés & Carneiro (2008, p.9). "Cabe às instituições de representação, de justiça e de formulação e execução de políticas públicas assegurar a distribuição de poder e, ao mesmo tempo, garantir que o julgamento dos cidadãos a respeito das prioridades públicas seja levado em conta no processo de tomada de decisões correspondente".

Como as instituições em questão podem assim atuar se recorrerem a formas eletrônicas de participação? As respostas a essa questão não vêm das aproximações usuais ao problema. A lacuna é notável quando se verifica que "abordagens recentes do fenômeno (*da confiança política*) identificaram cinco níveis de apoio político a serem considerados pela pesquisa do tema", segundo Moisés (2005b, p.54). No primeiro nível, encontram-se aspectos da identidade coletiva de uma nação, como "orgulho, lealdade e expectativas relativas às suas aspirações sociais, étnicas ou religiosas". No segundo, estão valores que distinguem a democracia de outros regimes, como "liberdade, império da lei, equidade, participação, tolerância em face da diferença e respeito por direitos e deveres estabelecidos constitucionalmente". No terceiro nível, estão percepções sobre a capacidade de a democracia "solucionar problemas socialmente percebidos como prioritários". No quarto nível, estão atitudes em relação às instituições políticas e aos serviços públicos como educação e saúde, diante do contraste entre as percepções acerca de mandatários; "a ênfase é posta nos objetivos finalísticos das instituições e na expectativa que geram, menos do que em resultados práticos". No último nível, vem o apoio específico dos cidadãos aos mandatários.

Outros níveis possíveis a serem acrescentados a essa análise viriam justamente das formas de participação que atualmente extrapolam em muito o âmbito das eleições como meio de manifestação de preferências políticas. Conselhos municipais, planos de expansão urbana e orçamentos participativos podem ser considerados

os principais meios no Brasil atual de expressão mais direta do cidadão sobre as prioridades da gestão pública (Avritzer, 2004, 2008; Dagnino, 2002; Coelho & Nobre, 2004). Mas instrumentos de democracia digital, como consultas públicas *on-line*, não podem ser desconsiderados, especialmente em função de seu potencial de revitalização da cidadania.

A contribuição de Moisés (2005a, 2005b) ao alargamento dos horizontes de estudo da confiança, no sentido de incluir problemas trazidos pelo advento da democracia digital, vem da centralidade depositada sobre as instituições como vetores dessa qualidade de cultura política e da consolidação da democracia: "as democracias modernas atribuíram papel especial às instituições ao defini-las como o meio através do qual os cidadãos realizam as suas aspirações e os seus interesses, ou seja, deu a elas uma função de mediação que permite distinguir o regime democrático de outras formas de governo" (Moisés & Carneiro, 2008, p.6). A mediação efetuada pelas instituições assume sentido ético e normativo, e seu papel cresce em proporção ao aprendizado que os cidadãos retêm em função da experiência que possuem sobre a eficiência de seu funcionamento. A eficiência, nesse caso, diz respeito menos ao desempenho efetivo das instituições políticas na promoção de igualdade e mais à sua capacidade de processar as demandas dos cidadãos e incorporá-las à formulação, execução e avaliação de políticas públicas.

A ênfase institucional abre espaço para avançar na produção do conhecimento em direção à busca de respostas para muitas questões prementes. Quais são os desenhos mais adequados de consulta pública *on-line* se o objetivo é estimular o surgimento de confiança política? Quais são as informações necessárias à participação embasada? Em que medida a participação embasada depende de confiança política? A confiança é um facilitador da participação eletrônica?

E não se trata de reeditar aqui o debate entre as posições institucionalistas *versus* as posições culturalistas que sustentam a importância da noção de capital social, já que, nesse caso, o impacto das instituições deve ser apreciado inclusive sobre a formação de cul-

tura política, a partir de uma perspectiva integradora. A primeira vertente atribui um papel central às instituições como vetores de avanço ou retrocesso político; a segunda preza o valor da cultura como estímulo ou obstáculo às mudanças. Mas a aparente oposição pode ser tratada em novos termos, que vão revelar contribuições complementares, à medida que as rápidas transformações em curso dos mecanismos de formulação compartilhada de decisão pública exijam tal apreciação abrangente.

Essas questões conduzem a uma agenda ambiciosa de pesquisa, com expectativas de se obterem prescrições úteis para o desenvolvimento do meio democrático digital. Conforme indica Arretche (2007, p.147-8), que também assinala a preponderância da agenda institucional de pesquisa na atualidade, "qualquer prescrição normativa sobre um estado desejável de vida social deve ser capaz de demonstrar que as instituições propostas produzirão efeitos compatíveis ou próximos deste estado de coisas". O objeto de estudo permanece na esfera da realidade empírica: "proposições normativas devem se apoiar em conhecimentos relativos às regularidades da vida social, campo da ciência social positiva", segundo Arretche (p.148). "O apelo da agenda institucional – tanto normativo como positivo – assenta-se sobre o suposto de que o comportamento humano – as preferências e os valores dos indivíduos – não é manufaturável, ao passo que as instituições são um artefato humano, passível de construção consciente" (p.148).

Assim, conhecer as maneiras pelas quais as instituições influenciam o comportamento traz a possibilidade de revigorar o exercício dos direitos políticos com instituições que sinalizem como os cidadãos devem agir em acordo com parâmetros desejados. À medida que a participação requer deliberação, exigiria dos cidadãos uma formação capaz de proporcionar inserção competente em fóruns públicos. Isso implica, para a pesquisa, verificar se instituições participativas são capazes de gerar cidadãos mais preparados para o exercício dos direitos políticos da cidadania.

Moisés & Carneiro (2008, p.9) argumentam inclusive que, nas democracias consolidadas, existem "processos permanentes de

requalificação cognitiva" dos cidadãos, de maneira que eles são chamados a exercitar sua desconfiança em uma "saudável atitude crítica diante do desempenho de governos e de instituições democráticas"; mas, no caso de democracias ainda em processo de consolidação de seus alicerces éticos, a desconfiança pode comprometer "a capacidade de coordenação e de cooperação social de governos e do próprio Estado". Essa percepção descortina um universo promissor de investigação comparativa. Seria oportuna a realização de pesquisas sobre quais desenhos de participação eletrônica têm sido especialmente férteis, nos países em que esse instrumento democrático está em estágio avançado, para fundamentar inserções cognitivamente embasadas e catalisar a confiança política em benefício da eficiência da gestão pública, diante da possibilidade de se obterem resultados semelhantes em países em estágio incipiente na área, como o Brasil, desde que aplicados os mecanismos adequados.

A qualidade da confiança política estimulada pela participação em consultas públicas *on-line* ainda pode ser definida com mais riqueza se considerada a noção proposta por Eisenberg & Feres Júnior (2006), para quem um aspecto necessário ao debate é o reconhecimento associado à confiança nas instituições políticas. Segundo esse raciocínio, acredita-se que o cidadão somente tenha condições de confiar nas instituições se elas o reconhecerem, em contextos deliberativos na prática da vida democrática, como portador de direitos: "em uma sociedade verdadeiramente democrática, o conteúdo substantivo do reconhecimento só pode ser definido através da prática política, entendida como atos comunicativos de participação e deliberação em situações de ação concreta", sustentam Eisenberg & Feres Júnior (2006, p.474). Dessa forma, instrumentos participativos significam o reconhecimento em larga dimensão dos direitos políticos da cidadania. O indivíduo ao qual são oferecidas chances de interferir de maneira mais direta na formação da decisão pública, não apenas periodicamente nas eleições, tende a ter seus direitos de cidadania reconhecidos mais amplamente.

Há outros dois pressupostos para a existência de confiança política, segundo esses autores: a redistribuição e as oportunidades de

revisão de normas. De acordo com o primeiro, a permanência da confiança seria abalada pela injustiça redistributiva; assim, para confiar, o cidadão deve ter a percepção de que as instituições atuam na redução de iniquidades com resultados palpáveis. Já o segundo determina que os direitos dos cidadãos devem abranger a possibilidade de eles possuírem meios para influir na formulação de políticas, com acesso efetivo à esfera pública deliberativa. E esta deve permitir inclusive o questionamento das próprias normas do debate. Para Eisenberg & Feres Júnior (2006, p.476), "os próprios procedimentos discursivos – i.e., as normas fundamentais – precisam estar sujeitos à possibilidade de revisão por parte das comunidades democráticas". À medida que uma consulta pública *on-line* pode transformar o exercício de *accountability* de governos eleitos, fazendo com que seus planos estejam sujeitos a contínuo escrutínio, modificaria as próprias regras tradicionais do jogo democrático, ampliando o poder dos cidadãos sobre a formulação de políticas.

Isso levaria à necessidade de definir direções de pesquisa distintas daquelas usualmente verificadas em estudos das relações entre confiança interpessoal, confiança política, disposição à cooperação e associativismo como fatores de desenvolvimento econômico, como o de Millán (2006), que indica a importância de conhecer fatores contextuais que intervêm no efeito da confiança sobre a prosperidade de uma sociedade. No âmbito de uma consulta pública pela Internet, os comportamentos relevantes a serem conhecidos são diferenciados. A participação desejável seria aquela baseada na expectativa de que a cooperação resultará em políticas melhores, porque mais ajustadas às diversas demandas a serem atendidas. Nesse sentido, os tradicionais indicadores pesquisados em sondagens do nível de confiança não fazem muito sentido.

Em vez de investigar se as pessoas participam de associações em geral, se confiam no governo ou se confiam umas nas outras, é provável que seja mais adequado pesquisar, por exemplo, qual é sua experiência prévia com a política, em termos de engajamento em sindicatos, entidades de representação profissional, associações de moradores e conselhos municipais, e se são capazes de diferenciar

uma informação de qualidade, por sua utilidade como subsídio à participação, daquela de caráter superficial ou acessório, além de verificar hábitos de consumo de informação e entretenimento pelas diversas mídias, inclusive pela Internet, e também suas impressões sobre os argumentos da propaganda eleitoral (no Brasil, em especial no chamado "horário gratuito" em rádio e TV). E não podem, ainda, ser negligenciadas as complicações trazidas por particularidades do estudo da confiança política em sociedades altamente desiguais como o Brasil, conforme indica o estudo de Ponte (2006), nas quais os desafios para a consolidação da cidadania são talvez maiores em função da incapacidade crônica de as instituições manterem níveis satisfatórios de *accountability*.

Embora questões de pesquisa sobre democracia digital raramente apareçam no Brasil, outros países já produziram extensos estudos em torno dela, o que por sua vez resulta em conhecimento para incrementar novos desenhos de consulta *on-line*. Se as consultas realizadas pelo governo federal brasileiro sofrem de falta de representatividade e contam com subsídio insuficiente para embasar a participação, é possível dizer que as pesquisas pouco têm contribuído para trazer indicações capazes de sustentar mudanças desse quadro. E são muitas as esferas a serem abordadas.

Consultas *on-line*, análise de políticas e agenda de pesquisa

Da perspectiva da análise de políticas públicas, as instituições são o primeiro entre cinco eixos de estudo, segundo a revisão de Faria (2003, p.22), que se completam por uma perspectiva interessada "em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes", uma visão centrada nas "abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas", uma linha sustentada pela teoria da escolha racional e as abordagens "que destacam o papel das ideias e do conhecimento".

Considerando que já foram realizadas, no Brasil, consultas públicas *on-line* que mobilizaram poucos setores já detentores de *expertise* necessária à participação, como a que enfocou a construção de uma política nacional de gestão de tecnologias em saúde para o sistema público,[4] é razoável exemplificar a formulação de hipóteses alinhadas aos cincos eixos citados para a consulta em questão: *a*) o setor do Ministério da Saúde responsável por criação e gerenciamento da consulta não foi capaz de atrair os principais atores relevantes e não forneceu documentos e informações com qualidade para embasar a participação; *b*) o próprio desenho da consulta, considerando-se tanto o alcance das questões propostas como o próprio sistema de informação que a possibilitou, favoreceu a participação de *experts* e iniciados, entrincheirados nos setores das maiores indústrias beneficiadas por contratos de prestação de serviços ao SUS, em uma rede de influências que reproduziu, no ambiente *on-line*, os efeitos das desigualdades reais de acesso ao poder político; *c*) se os altos custos da adoção de certas tecnologias pelo SUS implicam alta seletividade nos contratos com fornecedores, teriam sido privilegiados na política resultante da consulta os produtores de equipamentos e insumos de maior impacto sobre a rotina de atendimento no sistema público, considerando-se a necessária redução de tempo de consulta médica e atendimento ambulatorial; *d*) os participantes defenderam interesses particulares, ainda que em detrimento do interesse coletivo; *e*) os conhecimentos científicos oferecidos por determinados setores na consulta avalizaram certas propostas de estratégia de ação, em detrimento das sugestões oferecidas, sem aparente suporte de conhecimento cientificamente certificado.

Essas hipóteses podem ser relacionadas aos indicadores que compõem o *E-Participation Index*, da Organização das Nações Unidas (United Nations, 2005): *e-information* (dado pelos níveis de infor-

4. Essa consulta esteve aberta de 16 de outubro a 16 de novembro de 2006. A discussão ainda está disponível em <http://dtr2004.saude.gov.br/consultapublica/display/dsp_print_completo.php?d=1388>.

mação disponível na Internet sobre a gestão pública), *e-consultation* (dado pela existência de sítios que fundamentam e tornam viável a participação) e *e-decision-making* (dado pelas formas de prestação de contas e transparência dos mecanismos de consulta). O primeiro exigiria verificar a qualidade da informação oferecida como subsídio à participação: se abrangeu as principais questões relacionadas, se foi apresentada em formatos diferenciados, adequados à leitura e à compreensão de cada um dos setores relevantes, se explicou conceitos pertinentes, etc. O segundo exigiria avaliar a qualidade do próprio sistema informatizado de consulta empregado e da atuação dos mediadores: se permitiram o diálogo entre os participantes, se incentivaram o reconhecimento mútuo de posicionamentos, se desestimularam a expressão de posições sem argumentação válida, que repercutiram clichês do jornalismo comercial, se possibilitaram a organização das contribuições por eixos argumentativos em listas acessíveis, etc.

Já o terceiro indicador exigiria conhecer se as questões postas sob consulta foram efetivamente relevantes para o processo decisório da política relacionada, ou seja, se a decisão produzida pelo governo, a partir das contribuições obtidas durante o período de consulta, pode efetivamente ser considerada uma decisão pública. Acredita-se aqui que o termo *público* possa ser usado, apesar de sua polissemia, porque assume no contexto apenas um valor operacional: significa que a produção da decisão não ficou restrita ao âmbito das instituições políticas tradicionais, mas sim levou em conta as posições manifestadas por setores relevantes para a política em questão por meio de um sistema de consulta *pública*.

Ainda a respeito do terceiro indicador, admite-se que uma consulta possa ser conduzida com finalidades espúrias, por exemplo: como forma de um governo meramente criar a aparência de que é *accountable*, sem que o desenho da consulta realmente incentive a participação ou que as contribuições sejam efetivamente consideradas; como *balão de ensaio*, isto é, um meio de um governo testar o ambiente político, avaliando possíveis adesões ou defecções em torno de dada política que, no final das contas, será decidida em gabinetes fechados, ao abrigo do escrutínio público; como forma de

um setor do governo coletar manifestações favoráveis a uma dada política que ele defenda, para depois exibi-las como forma de pressão sobre outro setor do governo, contrário a tal política, de maneira que no fim tudo será decidido a portas fechadas, ou simplesmente não o será, caso a posição contrária prevaleça, a despeito da consulta – e, curiosamente, nesse caso os setores que tenham contribuído teriam feito o papel de meras peças manipuladas em uma disputa interna de poder; ou, ainda, como forma de um governo cultivar o apoio a uma dada política entre setores estratégicos, apresentando informação que fortaleça determinado posicionamento e desfavoreça visões opostas.

A partir do momento em que ao menos essas possibilidades não forem verificadas, abre-se um campo de investigação com outras questões promissoras. Segundo a OCDE (2003), as ferramentas de democracia digital podem ser usadas com propostas, finalidades e formatos diferentes, em cinco etapas distintas do processo de formação de decisão pública: agendamento, análise, formulação, implementação e monitoramento. E cada uma delas possui demandas diferenciadas de informação, consulta e participação. O gestor deve identificar os objetivos de uma consulta, considerando sua inserção no contexto de cada uma dessas etapas, e dimensionar os recursos correspondentes. É possível que os gestores das consultas públicas realizadas no Brasil não tenham claro em qual fase se colocaram, devido ao seu caráter inicial, e daí já tenham surgido vulnerabilidades que podem ter colocado em risco a credibilidade de todo o processo.

Além disso, demandas setoriais podem influenciar o desfecho da decisão pública. Essa possibilidade implica questões pertinentes, como: uma consulta pública *on-line* poderia ser planejada para acolher as perspectiva de determinados grupos, atentos à oportunidade de exercer pressão específica, conferindo um verniz de credibilidade pública a posições muito particulares? Ou seria mediada a fim de abrir vias plurais de comunicação com as instituições do Estado? Se tradicionais grupos de interesse prevalecerem na sistematização das contribuições a uma consulta, isso seria um

indício de que o sistema eletrônico em si não trouxe mudança institucional e serviu principalmente para reforçar ligações consolidadas, traindo sua função mais importante: a de ampliar o acesso ao poder de decisão?

É necessário estudar as próprias maneiras pelas quais certas questões são construídas por um setor governamental, ou seja, os enquadramentos que o poder público confere a determinada consulta pública. Antes de serem oferecidas como subsídio à participação, as informações são selecionadas e enfatizadas, de forma que certos dados são excluídos. Os recortes favorecem determinado entendimento dos pressupostos e objetivos de uma política, ao passo que tendem a evitar o surgimento de certas perspectivas de análise.

Disso surgem questões de pesquisa, como: quais são os aspectos mais salientes na forma adotada pelo gestor na apresentação das questões da consulta? Quais são os aspectos relevantes para o assunto em pauta, mas que foram excluídos em função da preponderância de determinada visão sobre o formato desejado de política pública a ser construída em um processo de formação de decisão pública do qual a consulta é parte relevante?

No decorrer do tempo, a realização constante de consultas públicas deve inclusive resultar na criação de estruturas destinadas a influenciá-las. Se setores produtivos possuem recursos estabelecidos ao longo de relacionamentos forjados sob pressão de *lobbies* habilidosos, em um novo ambiente de participação política os instrumentos terão de ser repensados. Embora as consultas se destinem primordialmente a criar meios para a expressão de demandas por setores antes pouco ouvidos, é razoável supor que elas também possam ser capturadas pela pressão de grupos já entranhados nas instituições do Estado, que passariam a se servir do potencial das novas tecnologias para recolocar seu poder na esfera pública. Rocha (2005, p.15) sublinha que "cada Estado tem sua capacidade dada por uma série de requisitos próprios [...] historicamente condicionados: os instrumentos de políticas estatais não são criações deliberadas de curto prazo, mas sim dependem da história de cada nação".

Assim, segundo Rocha (2005, p.15), "o poder político dos grupos de interesse e das classes depende, em grande medida, das estruturas e capacidades do Estado". Portanto, pode-se pensar na possibilidade de que grandes sistemas de consulta sejam planejados do começo ao fim para reforçar a voz de determinados setores hegemônicos, em uma suposição que estaria de acordo com a explicação marxista da formação de políticas públicas. Nesse caso, as "estruturas e capacidades do Estado" teriam sido lapidadas de maneira seletiva, isto é, para facilitar a vazão de determinadas demandas e impor condições à expressão de outras (Offe, 1989), com a recriação de tradicionais mecanismos políticos no ambiente digital.

De qualquer forma, deve-se ter em mente que as teorias correntes não são suficientes para prever o comportamento dos gestores de consultas. É preciso antes ter claro que a possibilidade de atingir objetivos políticos não depende "apenas da autoconsciência e recursos de mobilização dos grupos, mas também das oportunidades relativas que as instituições políticas oferecem a certos grupos e negam a outros", segundo Rocha (2005, p.17). Meta primordial da pesquisa no campo das consultas *on-line* deve ser justamente o exame dessas oportunidades, que digitalmente vão se materializar de forma discursiva em esferas deliberativas, baseadas no embate entre ideias. Afinal, "[a]s ideias têm um papel central na elaboração das políticas, na medida em que legitimam alguns interesses em detrimento de outros", salienta Rocha (2005, p.20). "O poder é adquirido, em grande parte, pela influência do discurso" (p.20).

Um parâmetro para avaliar a funcionalidade de esferas deliberativas pode vir do "consenso contingente", conceito que Rocha empresta de Levi (1991). Trata-se de uma noção de consenso que, para Rocha (2005, p.22), "implica reciprocidade de comportamentos, envolve cumprir expectativas alheias" e "em cooperação condicional, onde cada um faz sua parte com base na honestidade comreciprocidade". As instituições serão consideradas *justas* quando envolverem "barganha aceitável" e sua ação atender a expectativas consideradas razoáveis. "Nesse sentido, a ação das pessoas é tida como coletivamente informada e adaptada" (p.22). As pessoas terão

a percepção de que suas expectativas na barganha poderão ser mais ou menos processadas conforme recebam incentivo à cooperação. Isto é, se uma situação cooperativa de barganha, como uma consulta pública *on-line*, apresentar-se como receptiva à participação para um dado setor, este será incentivado a cooperar para obter consenso contingente ou circunstancial. Ao contrário, se apresentar-se como excludente, porque, por exemplo, oferece níveis insuficientes de informação como subsídio ou coloca questões acessórias para debate, declina o incentivo à cooperação, e a consulta corre o risco de não cumprir a finalidade de democratizar a decisão pública.

Em todo caso, é certo que a possibilidade de mudança das instituições políticas passa pela criação de formatos de distribuição de recursos para o acesso ao poder de decisão. "Como principal instrumento de poder dos relativamente mais fracos é a capacidade de organização coletiva e a recusa à obediência, as regras vigentes mudam ou porque os subordinados adquirem novos recursos de poder, ou por perceberem possuir recursos não utilizados, e/ou ainda por perda de poder de barganha dos que controlam as instituições", aponta Rocha (2005, p.23). As ferramentas de participação eletrônica tendem a facilitar a ocorrência dessas três situações.

Por fim, vale lembrar que problemas de pesquisa sobre consulta pública *on-line* também levantam questionamentos a respeito de quais modelos normativos de democracia estariam subjacentes à noção de que a participação política é desejável para a ampliação da cidadania. Embora o aprofundamento dessa temática não seja possível dentro dos limites deste artigo, pode-se apontar que os modelos participativo e deliberativo fornecem os quadros de compreensão das premissas da democracia digital; o primeiro porque supõe que "as instituições representativas e o próprio governo devem ser entendidos meramente como meios de realização da vontade dos cidadãos", e o segundo porque atribui a legitimidade de uma democracia à existência e à solidez de "procedimentos imparciais de deliberação", conforme a revisão de Nobre (2004, p.34), que por sua vez se baseia em autores de referência no debate, como Held (1996) e Habermas (1995).

Além disso, o modelo deliberativo se sustenta sobre a noção de esfera pública, conforme Habermas (1984), e também sobre a ideia correlata de "deliberação como um intercâmbio ou disputa multifacetados entre discursos da esfera pública", segundo Dryzek (2004, p.42), para quem a legitimidade discursiva é garantida pelo "grau em que os resultados coletivos são responsivos ao balanço de discursos concorrentes na esfera pública, na medida em que este balanço é ele mesmo sujeito a um controle difuso e competente" (p.42). Um problema central a ser resolvido, segundo Dryzek (2004), é o da economia de escala, ou seja, como viabilizar a participação de milhões de cidadãos de forma que cada manifestação discursiva seja efetivamente levada em conta, requerendo, portanto, uma forma de controle, e que os milhões de potenciais participantes se associem em redes.

As consultas públicas *on-line* poderão fornecer, em tese, soluções a esse problema, à medida que permitam a articulação das contribuições em eixos temáticos de argumentação, organizados de forma transparente e apreciados de maneira responsiva pelas instituições políticas. Supondo, no entanto, que certos argumentos centrais, presentes em dada consulta pública, se proponham a representar o pensamento de vastos setores, surgem outros problemas decorrentes, como a identidade de tais posições com seus representados e a preservação da autonomia da escolha pessoal na formação de posicionamentos, que não podem ser descaracterizados para submergir entre argumentos gerais, segundo as pistas de Reis (2004). Ou seja, o pluralismo real de uma sociedade democrática não pode ser negado por gestores de consultas que, na mediação do debate e na organização das contribuições, sejam levados a simplificar a discussão para que ela caiba dentro dos documentos-síntese a serem produzidos com as conclusões da consulta.

Considerações finais

Se temas clássicos não têm sido, conforme nossa hipótese, suficientemente explorados de forma a trazer indicações para a reflexão em torno da democracia digital, este artigo procurou trazer contribuições ao avanço da formulação compartilhada da decisão pública pela via eletrônica. Empiricamente, a democracia digital suscita novos problemas de pesquisa, que requerem abordagens diferenciadas. As propostas podem ser organizadas em ao menos cinco direções, que certamente não esgotam o campo:

a) estudo de dimensionamento e uso do suporte tecnológico empregado para gerir consultas públicas *on-line*, com o objetivo de verificar se e como facilita a mediação entre os setores participantes, permite a construção de um diálogo autêntico e estimula o surgimento de confiança nas instituições políticas e a criação de capital social;
b) identificação do alcance das questões da consulta em relação a outras problemáticas potencialmente envolvidas, com o propósito de determinar se a participação ali permitida possui implicações efetivas para o contexto das políticas públicas em questão ou se é admitida como simulacro de inserção política, sem efeitos objetivos sobre a agenda política;
c) análise da informação oferecida como subsídio à participação política, a fim de conhecer fatores como sua adequação a cada um dos setores com potencial contribuição, grau de profundidade e abrangência, facilidade de compreensão e pertinência à especificidade dos desafios em questão;
d) investigação das consequências e implicações da consulta, para saber se e como as propostas apresentadas foram efetivamente incorporadas ao texto legal ou diretriz de política pública, o que permitirá avaliar as consultas como meios de *accountability* de governos eleitos;
e) pesquisa sobre a articulação de redes sociais que, a exemplo da influência que possuem sobre os mecanismos usuais de

participação em prática no Brasil, conforme indicam Moura & Silva (2008), também devem estender sua força ao ambiente digital; nesse âmbito, a atuação das redes sociais através dos instrumentos eletrônicos também deve ser apreciada como incentivo ao exercício de confiança política e à criação de capital social.

Se a novidade das relações entre Internet e política tem gerado certo ofuscamento das possibilidades da produção de conhecimento na área, agravado pelas normais resistências a um recurso pouco explorado, vale lembrar que hoje a televisão é razoavelmente aceita como fator que modificou profundamente a realização da política, para o bem e para o mal. Em tese, a TV também é apenas uma tecnologia, que, assim como a Internet se afigura, inicialmente era restrita e se popularizou aos poucos, com grandes consequências para a qualidade da democracia. Os países que de alguma forma puderam prevê-las são hoje os que possuem, acredita-se amplamente, as melhores emissoras de TV, na forma dos sistemas públicos de radiodifusão nos países da Europa ocidental. O conhecimento sobre as decorrências da Internet para a democracia, em função de uma particular cultura política no Brasil, poderia trazer impacto semelhante, com a criação de mecanismos capazes de enfrentar problemas para os quais as instituições e as análises de temas clássicos das ciências sociais não trouxeram ainda soluções adequadas.

Referências bibliográficas

ARRETCHE, M. A agenda institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais (São Paulo)*, v.22, n.64, p.147-51, 2007.

AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública (Campinas)*, v.14, n.1, p.43-64, 2008.

BAQUERO, M. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. *Opinião Pública (Campinas)*, v.14, n.2, p.380-413, 2008.

CARVALHO, M. A. R. Cultura política, capital social e a questão do déficit democrático no Brasil. In: VIANNA, L. W. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj/Faperj, 2002. p.297-335.

COELHO, V. S. P., NOBRE, M. (Orgs.). *Participação e deliberação*: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital. *The American Journal of Sociology (Chicago)*, v.94, Supplement: Organizations and institutions: sociological and economic approaches to the analysis of social structure, p.S95-S120, 1998.

_____. A tale of two houses: the House of Commons, the Big Brother House and the people at home. *Parliamentary Affairs (Londres)*, v.56, n.4, p.733-58, 2003.

_____. The lonely citizen: indirect representation in an age of networks. *Political Communication (Filadélfia)*, v.22, n.2, p.197-214, 2005a.

_____. New mediation and direct representation: reconceptualizing representation in the digital age. *New Media & Society (Los Angeles, Londres, Nova Delhi e Cingapura)*, v.7, n.2, p.177-98, 2005b.

_____, GØTZE, J. *Bowling together*: on-line public engagement in public deliberation. Londres: Hansard Society, 2002.

COULDRY, N. Culture and citizenship: the missing link? *European Journal of Cultural Studies (Los Angeles, Londres, Nova Delhi e Cingapura)*, v.9, n.3, p.321-39, 2006.

_____, Langer, A. I. Media consumption and public connection: toward a typology of the dispersed citizen. *The Communication Review (Filadélfia)*, v.8, n.2, p.237-57, 2005.

_____, LIVINGSTONE, S., MARKHAM, T. *Media consumption and the future of public connection*. Londres: LSE, 2006.

DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHLGREN, P. Doing citizenship: the cultural origins of civic agency in the public sphere. *European Journal of Cultural Studies (Los Angeles, Londres, Nova Delhi e Cingapura)*, v.9, n.3, p.267-86, 2006.

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

EISENBERG, J., FERES JÚNIOR, J. Dormindo com o inimigo: uma crítica ao conceito de confiança. *Dados. Revista de Ciências Sociais (Rio de Janeiro)*, v.49, n.3, p.457-81, 2006.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais (São Paulo)*, v.18, n.51, p.21-9, 2003.

FIALHO, F. M. As múltiplas definições do conceito de capital social. *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (São Paulo)*, n.65, p.71-87, 2008.

FISHKIN, J. S. *Democracy and deliberation*: new directions for democratic reform. New Haven: Yale University Press, 1991.

FREY, K. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. *Revista de Sociologia e Política (Curitiba)*, n.21, p.165-85, 2003.

FURLANETTO, E. L. Instituições e desenvolvimento econômico: a importância do capital social. *Revista de Sociologia e Política (Curitiba)*, v.16, número suplementar, p.55-67, 2008.

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

_____. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova (São Paulo)*, n.36, p.39-53, 1995.

HELD, D. *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press, 1996.

Jackman, R. W., MILLER, R. A. Social capital and politics. *Annu. Rev. Polit. Sci (Palo Alto)*, v.1, p.47-73, 1998.

LEVI, M. Uma lógica de mudança institucional. *Dados. Revista de Ciências Sociais (Rio de Janeiro)*, v.34, n.1, p.79-99, 1991.

Marteleto, R. M., SILVA, A. B. O. Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. *Ci. Inf. (Brasília)*, v.33, n.3, p.41-9, 2004.

MILLÁN, R. Confianza y participación en México: ¿Dimensiones de la cooperación social y de la valoración del gobierno? *Opinião Pública (Campinas)*, v.12, n.2, p.211-40, 2006.

MOISÉS, J. A. Cidadania, confiança e instituições democráticas. *Lua Nova (São Paulo)*, n.65, p.71-94, 2005a.

_____. A desconfiança nas instituições democráticas. *Opinião Pública (Campinas)*, v.11, n.1, p.33-63, 2005b.

_____, CARNEIRO, G. P. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime – o caso do Brasil. *Opinião Pública (Campinas)*, v.14, n.1, p.1-42, 2008.

MOURA, J. T. V., SILVA, M. K. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. *Revista de Sociologia e Política (Curitiba)*, v.16, número suplementar, p.43-54, 2008.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P., NOBRE, M. (Orgs.). *Participação e deliberação*: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p.21-40.

NORRIS, P. *Digital divide? Civic engagement, information poverty and the Internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Promise and problems of e-democracy*: challenges of on-line citizen engagement. Paris, 2003.

O'DONNEL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova (São Paulo)*, n.44, p.27-54, 1998.

OFFE, C. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

PONTE, V. M. D. Confianza y eficacia ciudadana en una sociedad con alta desigualdad. *Opinião Pública (Campinas)*, v.12, n.12, p.277-296, 2006.

PUTNAM, R. D. Tuning in, tuning out: the strange disappearance of social capital in America. *PS: Political Science and Politics (Washington)*, v.28, n.4, p.644-83, 1995.

RECUERO, R. Um estudo do capital social gerado a partir de redes sociais no Orkut e nos *weblogs*. *Revista Famecos (Porto Alegre)*, n.28, p.88-106, 2005.

REIS, F. W. R. Deliberação, interesses e "sociedade civil". In: COELHO, V. S. P., NOBRE, M. (Orgs.). *Participação e deliberação*: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p.63-92.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Governo eletrônico*: princípios e diretrizes, 2003. Disponível em <https://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/principios>. Acesso em 22/11/2007.

RETHEMEYER, R. K. Policymaking in the age of Internet: is the Internet tending to make policy networks more or less inclusive? *Journal of Public Administration Research and Theory (Oxford)*, v.17, n.2, p.259-84, 2007.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. *Civitas (Porto Alegre)*, v.5, n.1, p.11-28, 2005.

SCHUDSON, M. The varieties of civic experience. *Citizenship Studies (Londres)*, v.10, n.5, p.591-606, 2006.

UNITED KINGDOM. Office for National Statistics. *Social capital*: a review of the literature. Londres, 2001.

UNITED NATIONS. *World public sector report 2003*: e-government at the crossroads. Nova York, 2003.

_____. *UN global e-government readiness report 2005*: from e-government to e-inclusion. Nova York, 2005.

4

Mecanismos de participação e deliberação *on-line* nas eleições de outubro de 2010 no Brasil[1]

Sérgio Braga[2]

Introdução: Internet, eleições e representação política

O surgimento de novas tecnologias de informação e comunicação (NTICs)[3] em fins do século XX e seu posterior desenvolvimento e massificação nos últimos anos vem suscitando amplos

---

1. Este artigo apresenta resultados preliminares de uma investigação que está sendo desenvolvida no grupo de pesquisa Instituições, Comportamento Político e Novas Tecnologias (GEIST), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR, e se insere no contexto da pesquisa intitulada Representação Política, Elites Parlamentares Brasileiras e as TICs: Perfil Sociopolítico, Uso da Internet e Percepções do Processo de Modernização dos Órgãos Parlamentares pelos Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais Brasileiros (2007-2010), coordenada pelo prof. Sérgio Braga e financiada pelo CNPq (Edital Humanas/Sociais Aplicadas). Agradecemos também aos pesquisadores do grupo pela preciosa colaboração no processo de coleta de dados que resultou neste artigo.
2. Professor de Ciência Política, Deciso, da Universidade Federal do Paraná (UFPR).
3. Como se sabe, as novas tecnologias de comunicação e informação abrangem as telecomunicações, as emissões de rádio e TV mediante tecnologias digitais, e a Internet (Frick, 2006, p.175), sendo que neste texto utilizaremos a expressão

debates acerca de seu papel nas sociedades contemporâneas e, mais particularmente, sobre seus impactos nas democracias parlamentares e eleitorais. Analistas e teóricos de vários matizes, cientistas sociais, especialistas em *marketing* político, gestores públicos e articulistas da grande imprensa vêm disseminando a ideia de que essas novas tecnologias, principalmente a Internet, ao abrir canais de comunicação e interação mais práticos e econômicos modificarão substancialmente a forma como as pessoas se relacionam em várias dimensões de sua vida social. A política, como parte integrante do conjunto das relações sociais, também não poderia deixar de sofrer sua influência.

Expressando esse interesse cada vez maior dos estudiosos sobre os impactos da Internet nos processos de representação política e nos sistemas políticos contemporâneos de uma maneira geral, a questão do uso das novas tecnologias e mídias sociais nas democracias representativas tem dado origem a uma produção científica expressiva. Esses estudos buscam analisar os variados aspectos dos usos da Internet pelos diferentes atores e instituições que integram o "sistema político virtual" das democracias contemporâneas (órgãos governamentais, parlamentos, candidatos às eleições, parlamentares, partidos políticos, bem como movimentos sociais), e suas repercussões nas formas de ação coletiva e de comportamento político de tais atores (Norris, 2001; Chadwick, 2008).[4]

Nesse contexto – e qualquer que seja a avaliação sobre a real importância das inovações trazidas por ele e por seus estrategistas de campanha no pleito estadunidense de 2008 –, há um certo consenso entre os analistas em considerar o "fenômeno Obama" como um divisor de águas no emprego da Internet e das mídias sociais como

como sinônimo de Internet e os recursos de mídia a ela associados, tais como *websites*, mídias sociais, etc.

4. "Sistema político virtual" é um conceito cunhado por Pippa Norris em seu livro clássico (Norris, 2001) para designar a tendência dos diferentes atores e instituições que integram os sistemas políticos contemporâneos, especialmente nos sistemas políticos democráticos, de transferirem suas atividades para plataformas virtuais.

ferramentas eficazes de campanha e *marketing* político eleitoral. Uma evidência que reforça essa tese foi a intensa guerra de parágrafos e de opiniões que ocorreu entre os observadores políticos, pouco antes do início da campanha eleitoral de outubro de 2010, sobre a possibilidade de reprodução do "fenômeno Obama" nas eleições brasileiras, ou seja, de que candidatos de certa forma *outsiders* ao jogo político mais tradicional superassem os obstáculos postos pelas burocracias partidárias e pelas grandes máquinas de propaganda e, através do uso maciço da Internet e das novas mídias sociais, conseguissem ser bem-sucedidos em suas estratégias políticas e eleitorais.[5]

A esse propósito, podemos afirmar que as avaliações de diversos analistas políticos sobre o emprego das novas tecnologias e da Internet nas últimas eleições brasileiras feitas até agora tenderam a reproduzir, *mutatis mutandis*, o debate mais geral sobre o impacto das NTICs nos sistemas políticos contemporâneos que se trava desde, pelo menos, meados da década de 1990 nos países de democracia mais institucionalizada e com maiores percentuais do eleitorado com acesso às tecnologias digitais (Aggio, 2011; Norris, 2001). Como se sabe, antes dos impactos do "fenômeno Obama", esse debate se estruturava em torno dos potenciais da *web* de gerar novas formas de democracia, para além das democracias representativas realmente existentes, dando origem a uma polarização radical entre os "ciberpessimistas" ou "cibercéticos" *versus* os "ciberotimistas" mais exultantes.[6]

---

5. Procuramos efetuar um mapeamento desse debate num artigo publicado pouco antes do início da campanha eleitoral em Braga (2010). Os prognósticos centravam-se, evidentemente, na possibilidade de que a candidata Marina Silva (PV) de certa forma reproduzisse o desempenho surpreendente do colombiano Antanas Mockus, na campanha eleitoral colombiana de maio de 2010, que também teve na Internet uma das principais ferramentas de *marketing* eleitoral.
6. Resumindo as posições dos dois polos do debate, para os "ciberpessimistas", a Internet pouco altera as formas tradicionais de fazer política, apenas reproduzindo a "política como usual" – título de um conhecido livro de Michael Margolis e David Resnick (Margolis & Resnick, 2000), ao passo que, para os otimistas mais entusiastas, a Internet seria capaz de gerar novas formas de

A diferença agora, após a experiência política propiciada pela campanha eleitoral e pela primeira fase do governo Obama (onde os recursos da chamada Web 2.0 foram amplamente empregados para dinamizar as instituições mais tradicionais das poliarquias, tais como a participação e a competição no processo de escolha de elites políticas alternativas – e não para criar um novo "modelo de democracia"), reside em que o debate parece estar mais focado em questões com maior rendimento analítico do ponto de vista do observador político, e mais estimulantes do ponto de vista dos estrategistas de campanha, tais como: quais os potenciais das NTICs de tornarem mais participativas as instituições-chave da democracias parlamentares realmente existentes (partidos, parlamentos, eleições, etc.) abrindo novos espaços de deliberação política para a opinião pública e de engajamento cívico dos cidadãos? Como a Internet pode agregar valor às campanhas eleitorais, dinamizando e tornando mais eficazes os vários processos que as constituem? Qual a possibilidade de o fenômeno Obama vir a se repetir em outros contextos histórico-institucionais e culturais além da sociedade norte-americana e com que grau de intensidade? Como, em suma, os novos recursos possibilitados pela Web 2.0 podem reconfigurar e reformatar o funcionamento de algumas instituições-chave das democracias representativas, especialmente as campanhas eleitorais?

No caso específico do Brasil, encerradas as eleições e apuradas as urnas, como podemos avaliar esses prognósticos? Afinal, podemos afirmar que o que foi bom para os Estados Unidos teve também efeitos positivos e inovadores aqui no Brasil? Em que grau e com que taxa de sucesso os candidatos usaram as novas tecnologias?

No caso das eleições presidenciais, podemos mencionar vários episódios em que a Internet e as novas mídias tiveram papel significativo, como o uso do *twitter* pelo candidato do PSOL, Plínio Sampaio, para viabilizar sua participação no debate televisivo ao lado

democracia "deliberativa", "direta" ou "participativa" capazes mesmo de promover uma superação histórica, no longo prazo, das formas de democracia representativas (poliarquias) realmente existentes (Fishkin, 2001).

de outros candidatos mais bem colocados nas pesquisas; a espetacular ascensão da candidata do PV, Marina Silva, na reta final da campanha, com amplo uso das mídias sociais como suporte de *marketing* eleitoral; o episódio envolvendo a bolinha de papel jogada por um manifestante contra o candidato do PSDB, José Serra; os vídeos sobre o aborto que desgastaram a posição da candidata petista, Dilma Rouseff, na reta final de campanha, dentre outros fatos.[7] No entanto, se para as eleições presidenciais brasileiras há indícios substanciais de que as novas mídias influenciaram significativamente os rumos do processo eleitoral, ainda sabemos muito pouco sobre o que ocorreu em outros níveis de representação e em outros pleitos. Por esse motivo, vamos nos concentrar neste artigo em apresentar algumas evidências de uso da Internet nas campanhas eleitorais pelos candidatos aos governos estaduais e ao Senado Federal nas esferas subnacionais de governo, a fim de caracterizar melhor o padrão de uso da Internet por outros segmentos das elites políticas nas últimas eleições, além daqueles postulantes aos pleitos presidenciais.

Em seguida, buscaremos fornecer uma resposta um pouco mais fundamentada a algumas das indagações anteriores a partir de um balanço dos resultados produzidos pela literatura internacional sobre os impactos da Internet nas eleições, assim como apresentar alguns resultados da pesquisa empírica que realizamos sobre o emprego da Internet pelos candidatos nos últimos pleitos eleitorais brasileiros, de outubro de 2008 (no que se refere às prefeituras das capitais) e nas eleições de outubro de 2010 (no que se refere às eleições para o Senado e para os governos estaduais de 27 unidades da federação brasileira).

---

7. O principal estrategista de mídia da candidata Marina Silva, Caio Túlio Costa, chegou a afirmar que "sem a Internet não haveria segundo turno", num debate sobre o uso das mídias sociais nas eleições ocorrido pouco depois do pleito. Entretanto, reconhecer a influência da Internet em alguns episódios isolados, e mesmo no resultado final do último pleito, está muito longe de afirmar que tivemos,nas eleições brasileiras, algo parecido à reprodução do estilo de campanha inaugurado por Barack Obama .

Nesse sentido, talvez seja interessante recuperar alguns argumentos que circulam na literatura especializada a respeito dos fatores que impedem que esse uso ocorra com a mesma intensidade em outros contextos socioinstitucionais diferentes do sistema político norte-americano.

O que dizem os estudos sobre o uso da Internet nas eleições em escala internacional e evidências (e algumas tendências) sobre o Brasil

Primeiramente, devemos observar que, como apontam tentativas recentes de balanço da literatura especializada e mais empiricamente orientadas sobre o uso da Internet nas eleições em escala internacional, "as expectativas sobre as mudanças que a Internet pode causar sobre a política em geral variaram desde as utopias mais entusiásticas (segundo as quais a Internet iria gerar um cenário com informação plena facilmente acessível para todos os cidadãos, capacidade comunicativa e organizativa sem precedentes, diminuição dos custos de participação para vários setores sociais, especialmente aqueles anteriormente pouco afeitos à participação política como os jovens, maior equilíbrio e distribuição de poder entre os candidatos com aumento do pluralismo na competição eleitoral) até os cenários mais pessimistas (sobrecarga informativa, hiperfragmentação das informações, "balcanização" e fragmentação no uso das novas mídias, risco de técnico-elitismo e populismo)" (VVAA, 2009, p.18).

Dentro desse quadro, as principais investigações empíricas sobre o uso das novas tecnologias nos pleitos eleitorais realizados em outros contextos pós-Obama trouxeram resultados mais prosaicos do que as expectativas excessivamente "otimistas" originalmente geradas pelo emprego das novas mídias na atividade política. Com efeito, boa parcela dos estudos realizados até agora mostra que os partidos, os candidatos e os eleitores utilizam a Internet em medida variável e com distintos propósitos, mas esse uso não pa-

rece alterar radicalmente as características dos processos eleitorais, nem no que se refere às estratégias de campanha implementadas pelos partidos e dos candidatos (que ainda se apegam a mecanismos *top down* e autorreferidos de difusão do fluxo de informações), nem no que se refere ao comportamento político e à formação das preferências por parte dos cidadãos, que ainda estão longe de serem predominantemente influenciados pelas informações que circulam pela Internet em suas decisões de voto (VVAA, 2009).

Assim, os estudos sobre o uso das novas tecnologias nas eleições em escala internacional chegam a algumas conclusões que colocam Obama ainda na posição de um *outlier*, ou seja, mais como uma exceção e/ou um parâmetro normativo ou horizonte longínquo a ser alcançado, do que como uma realidade que esteja realmente se verificando e se difundindo em outros países com contextos socioinstitucionais distintos dos Estados Unidos.

Além disso, dentre as conclusões gerais obtidas pelos principais estudos comparados e empiricamente mais bem fundamentados sobre o uso das novas tecnologias em outros contextos que não as eleições presidenciais norte-americanas podemos mencionar:

- A existência de uma acentuada defasagem entre as potencialidades que essas novas mídias oferecem aos atores políticos (interatividade, compartilhamento de informações e aumento da transparência dos atores políticos, mecanismos de mobilização *bottom up*) e o uso efetivo que os diferentes atores políticos fazem das NTICs, especialmente em período eleitoral (a maior parte deles transformando suas plataformas *on-line* em "*outdoors* virtuais", com excessivos filtros do fluxo de informação e com poucos espaços efetivos de participação e de debate com os cidadãos comuns).
- No caso da existência de mudanças em decorrência do uso das novas tecnologias, não são as tecnologias por si mesmas as determinantes de sua ocorrência. As NTICs podem acelerar ou consolidar tendências prévias, mas são outros fatores que determinam a ocorrência de "eleições críticas", que pro-

movem alterações significativas nas clivagens existentes na opinião pública, sendo a Internet apenas um meio para consolidá-las.

- Os partidos e candidatos utilizaram até aqui a Internet como uma ferramenta de comunicação que complementa, mas em nenhum caso substitui as atividades *off-line*, especialmente o tradicional contato com o eleitor e a articulação de cabos eleitorais, bem como o uso das antigas mídias.
- Os cidadãos ainda confiam nos meios tradicionais de propaganda eleitoral como os principais meios de informação, especialmente a TV. Assim, longe de substituir as "mídias generalistas" tradicionais, as novas articulam-se a elas de várias maneiras, estabelecendo uma relação de complementaridade, e não de "soma-zero" (VVAA, 2009).
- Apenas uma minoria de ativistas com maiores recursos econômicos e competências cognitivas estão motivados para procurar informações *on-line*. Ou seja, apesar de alguns atenuantes, subsiste o *digital divide* em vários países e contextos eleitorais, estando a Internet ainda longe de se converter num instrumento de mobilização regular e massiva como foi o caso das eleições estadunidenses.
- Em suma: os efeitos da Internet sobre o conhecimento, a participação e o engajamento dos cidadãos não são negativos, mas modestos se confrontados com as expectativas inicialmente geradas por ela de alteração significativa da dinâmica dos pleitos eleitorais, capaz mesmo de gerar "revolução que não seria televisionada" (Tripp, 2004).

No que se refere ao caso brasileiro, embora ainda não seja propriamente uma "terra incógnita", o debate sobre o uso das NTICs nos pleitos eleitorais ainda está numa fase inicial. Entretanto, os estudos até aqui realizados chegam a conclusões semelhantes aos efetuados em outros países onde não se observam as mesmas circunstâncias políticas, institucionais, culturais e motivacionais que determinaram o grande *boom* do uso da *web* na campanha de

Obama. No caso brasileiro, as investigações empíricas existentes sobre o uso das *web* nas eleições demonstram que, embora com uma crescente presença de candidatos com *websites*, especialmente nas eleições majoritárias (Brandão Júnior, 2008), ainda são criados poucos espaços de participação e interação com os eleitores, estando a maior parte dos *websites* de campanha até aqui num estágio ainda "pré-*web* 2.0" (Braga et al., 2009).

Métodos: o modelo de interação de Ferber das várias possibilidades de interação possibilitadas pelas novas tecnologias

Para estruturar nossa análise dos mecanismos de interação e participação política nos *websites* dos candidatos aos governos estaduais e ao Senado nas eleições brasileiras de outubro de 2010, recorremos às contribuições de dois autores-chave que organizarão nossa análise daqui por diante.

Em primeiro lugar, procuraremos aplicar uma versão ligeiramente modificada do modelo de interatividade formulado por Ferber et al. (2008) no estudo dos mecanismos de interação entre elites políticas e cidadãos ordinários propiciados pelas novas tecnologias, especialmente a Internet. De acordo com esses autores, a introdução das ferramentas da *web* 2.0 como *blogs*, *chats*, comunidades virtuais e redes sociais no contexto legislativo ensejaram o estudo de novas formas de comunicação, diferentes das sugeridas pelas aplicações da *web* 1.0 que se apoiam em um monólogo *top-down* de transferência de informações. Além dos modelos de comunicação de duas vias, Ferber et al. (2007) propõem "a three-way model of communication", mais apropriado para encorajar a deliberação pública. O autor utilizou o modelo quadripartido de ciberinteratividade de McMillan (2002) e construiu "a six-part model of Cyber-Interactivity", conforme demonstrado na Figura 1.

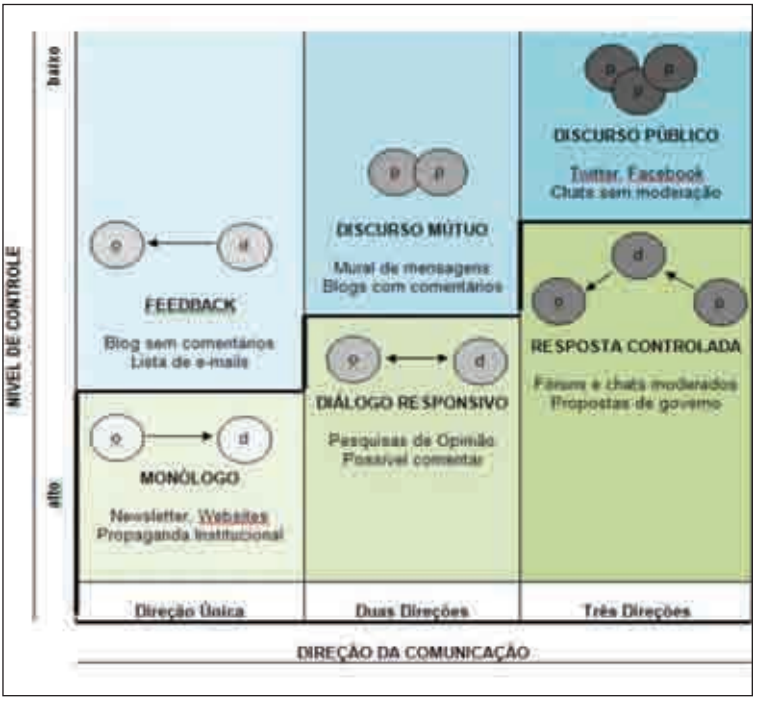


Figura 1 – Modelo de interatividade

Fonte: Lilleker & Jackson (2009). Adaptação de Ferber et al., 2007.

Ainda segundo os autores, podemos enumerar os contextos de interação entre emissor e receptor das mensagens na Internet, acompanhados dos respectivos meios correspondentes de difusão das mensagens (Quadro 1).

Quadro 1 – Contextos de interação e mídias específicas

	Tipo de interação	**Relação entre os atores**	**Meio apropriado**
1	Monólogo	1 via com baixo controle de R.	Informações disponibilizadas nos *websites*; divulgação de material de propaganda da instituição; *newsletter*.
2	*Feedback*	1 via com maior controle/ participação do receptor.	Formulários de *e-mail*; *blog* atualizado que não permite comentários.
3	Diálogo responsivo	2 vias, mas o emissor detém maior controle sobre o processo.	Enquetes; sondagens de opinião e *surveys* aos eleitores; possibilidade de comentar notícias.
4	Discurso mútuo	2 vias, mas com maior controle dos receptores/ participantes sobre o processo de interação.	*Blogs* que permitem comentários; mural de mensagens.
5	Resposta controlada	3 vias. Mensagens são publicizadas, mas o emissor detém elevado grau de controle sobre as mensagens.	Fóruns e *chats* moderados; sugestão de propostas de governo.
6	Discurso público	3 vias. Mensagens são publicizadas, mas com baixo grau de controle do emissor, possibilitando um processo deliberativo mais abrangente.	Facebook; Twitter; fóruns e *chats* não moderados; canais abertos do youtube e outras mídias que permitem postagem com baixo grau de controle do gestor da plataforma.

Fonte: Elaboração própria a partir de Ferber et al. (2007).

Sendo assim, a partir das considerações e *insights* de Lilleker (2009) e de Ferber e seus colaboradores, buscaremos efetuar um mapeamento preliminar e abrangente dos mecanismos de interação entre candidatos ao governo e ao Senado no pleito de 2010 no Brasil.

O uso da Internet pelos candidatos nas eleições de outubro de 2010

Tendo em vista os resultados das pesquisas anteriores, que novidades pudemos observar no uso da Internet nas últimas eleições brasileiras? Em nossa pesquisa sobre o uso da Internet e mídias sociais pelos candidatos ao governo e ao Senado nas eleições brasileiras de outubro de 2010 procuramos responder a duas indagações básicas: *a*) se houve ou não indícios da existência de algum *digital divide* ou *social divide* entre diferentes subgrupos de candidatos no uso da Internet em campanhas eleitorais no Brasil; *b*) verificar se a utilização da Internet está associada com o perfil social, experiência política ou recursos políticos prévios possuídos pelos diferentes candidatos.

Alguns dados sobre o percentual de uso de *websites* pelos candidatos ao governo e ao Senado nos 27 estados brasileiros estão resumidos no Gráfico 1.

Verificamos que, do total de 406 candidatos ao Senado e aos governos estaduais nas 27 unidades da federação brasileira, 281 (69,2%) deles usaram *websites* como ferramenta de campanha nas últimas eleições de acordo com a distribuição do Gráfico 1. Como podemos observar, o uso desse recurso por parte dos candidatos ao Senado e ao governo dos estados ainda está longe de ser amplamente difundido, como já ocorre nas eleições presidenciais brasileiras, ou mesmo nos pleitos para os órgãos legislativos em outros países, por exemplo, os Estados Unidos, onde desde o fim da década passada observam-se elevados índices de uso da *web* pelos candidatos às eleições estaduais majoritárias.

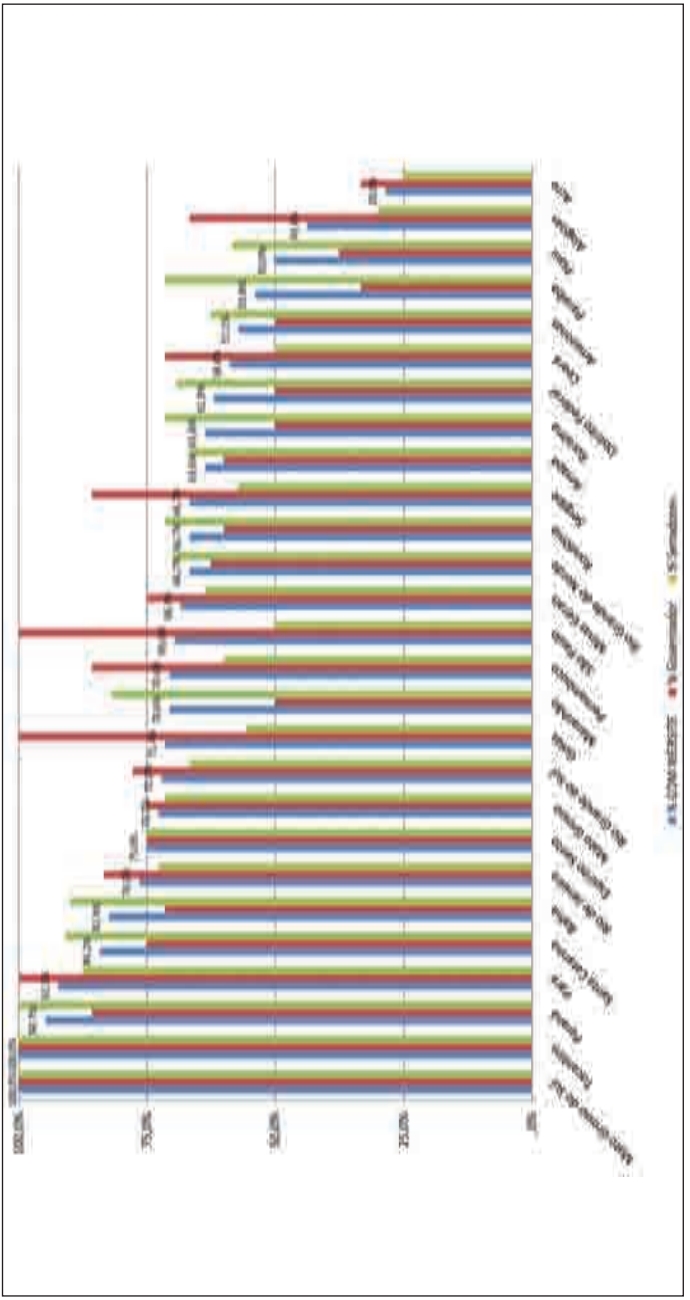


Gráfico 1 – Uso da Internet pelos candidatos nas eleições estaduais brasileiras (por estado – outubro de 2010)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do grupo de pesquisa.

Podemos perceber, no entanto, um ligeiro incremento no uso desse recurso em comparação com os últimos pleitos eleitorais, especialmente no tocante às prefeituras no pleito de outubro de 2010, quando, segundo nosso levantamento, cerca de 62,9% dos 175 candidatos às prefeituras das capitais construíram *websites* como ferramentas de campanha. Os dados citados evidenciam também uma distribuição até certo ponto surpreendente, na medida em que atenua a hipótese de um *digital divide*, assim como evidências da ocorrência desse fenômeno entre os candidatos conforme observamos em estudo anterior (Braga et al., 2009). Com efeito, estados situados em regiões com baixo IDH, tais como Mato Grosso do Sul, Tocantins, Pará, Bahia e Espírito Santo, apresentam percentuais de "inclusão digital" pelos candidatos bastante superiores ao de estados como Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Outro dado que nos permite atenuar os impactos do *digital divide* no último pleito eleitoral, ao menos no tocante à presença *on-line* dos candidatos a cargos majoritários nos estados brasileiros, nos é fornecido pela Tabela 1.

Pelos dados coletados, verificamos que as regiões Sul e Sudeste apresentam percentuais superiores de candidatos usuários de *website*, de mídias sociais e de Twitter, estes últimos as grandes inovações desse pleito eleitoral, como veremos adiante. Entretanto, as diferenças de percentual observadas em comparação com outras regiões do país são inferiores às detectadas no último pleito eleitoral, observando-se uma atenuação da correlação agregada entre IDH médio da região e percentual de candidatos com *website* (Braga, 2010). Outro ponto a ser notado é um uso ligeiramente superior das ferramentas da *web* pelos candidatos ao governo do estado (70,6%) em relação aos candidatos ao Senado, sendo que apenas alguns estados, como São Paulo, Goiás, Pernambuco e Paraíba, apresentaram uma grande disparidade no uso das ferramentas da *web* entre ambas as categorias de candidatos.

Um indício de resposta para as causas dessa maior "normalização" (ou seja, equalização no tocante ao uso dos recursos digitais de campanha) do emprego das ferramentas da Internet pelos candi-

Tabela 1 – Uso de *websites*, mídias sociais e Twitter pelos candidatos (eleições de outubro de 2010, por região)*

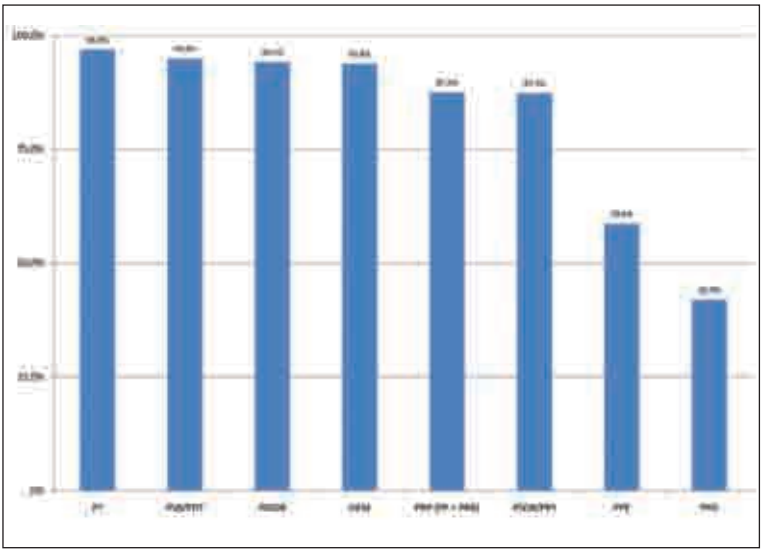
	com *website*		**com Twitter**		**outras redes**		**total**	**total**
	N	%	N	%	N	%	N	%
região								
nacional	9	100,0	9	100,0	6	66,7	9	100,0
centro-oeste	38	71,7	37	69,8	34	64,2	53	100,0
sudeste	49	71,0	52	75,4	36	52,2	69	100,0
norte	50	67,6	50	67,6	37	50,0	74	100,0
nordeste	98	62,8	96	61,5	71	45,5	156	100,0
sul	986	44,4	893	40,2	1032	46,5	2219	100,0
cargo								
presidente	9	100,0	9	100,0	6	66,7	9	100,0
governador	115	70,6	122	74,8	81	49,7	163	100,0
senador	167	67,6	159	64,4	130	52,6	247	100,0
estadual	635	44,1	592	41,1	679	47,1	1441	100,0
federal	304	42,3	255	35,5	320	44,5	719	100,0
	1230	47,7	1137	44,1	1216	47,1	2580	100,0

Fonte: Elaboração própria.

* A tabela inclui também os dados sobre o uso da Internet pelos deputados estaduais e federais da região Sul, que foram desconsiderados nos comentários feitos a seguir.

datos das diferentes regiões do país, além da adesão generalizada dos políticos brasileiros de várias regiões às redes sociais e ao Twitter devido ao seu menor custo, nos é dada pelo Gráfico 2.

Gráfico 2 – Uso de *websites*, mídias sociais e Twitter pelos candidatos às eleições estaduais (média por partido político – outubro de 2010)



Fonte: Elaboração própria.

Pelo Gráfico 2, podemos verificar que foram os candidatos de grandes partidos, com maiores recursos políticos e com maior acesso ao fundo partidário e financiamento de campanha, que tiveram um maior desempenho médio no uso dos recursos da Internet no último pleito. Podemos observar também um reduzido percentual de uso das novas mídias por pequenos partidos de esquerda (PPE) e pequenos partidos de direita (PPD), sendo que aqueles lançaram um elevado e atípico número de candidatos às eleições majoritárias, especialmente nas regiões Sudeste e Sul do país, aumentando significativamente o percentual de candidatos com menos recursos políticos (e, portanto, ao menos hipoteticamente com menos acesso às

novas tecnologias) nessas regiões do país. Dessa maneira, variáveis estritamente políticas, e não apenas referentes ao padrão de distribuição dos recursos socioeconômicos vigentes em cada região do país, influenciaram de maneira mais significativa o padrão de uso da *web* pelos candidatos aos governos estaduais e ao Senado no último pleito eleitoral.

Em relação ao padrão agregado de uso das novas ferramentas da *web* (*sites* de campanha, redes sociais e Twitter) *vis-à-vis* à variável partido e ideologia, ele pode ser mais bem visualizado pela Tabela 2, que nos mostra os percentuais médios de uso de *websites*, mídias sociais e Twitter pelos blocos de partidos relevantes que lançaram candidatos no último pleito eleitoral.

Os atores que mais utilizaram a *web* para organizar campanhas eleitorais nas últimas eleições não foram, portanto, atores *outsiders* ao jogo político mais tradicional, mas sim os grandes partidos de centro e centro-esquerda, especialmente os governistas, e com mais recursos de campanha. Esse fato pode ser tomado ainda como evidência de um uso menos "ideologizado" da *web* no último pleito, que foi utilizada com mais intensidade para a divulgação de candidatos e propostas de partidos governistas e informações ao eleitorado, menos do que para mobilizar e organizar a opinião pública em torno de plataformas ideológicas, também inversamente ao que ocorreu no pleito anterior para as prefeituras municipais, em que se observou um uso mais intenso da Internet (especialmente dos *websites*, pois as redes sociais e Twitter foram praticamente ausentes, como veremos adiante), entre antípodas ideológicos (Braga et al., 2009).

A fim de caracterizar com mais precisão o padrão de uso da *web* pelos candidatos, efetuaremos um cruzamento entre os dados de uso de *websites* com algumas variáveis de perfil social (sexo, grupo profissional, faixa etária e escolaridade), bem como de recursos e desempenho políticos (patrimônio, gasto de campanha, se foi ou não reeleito) e experiência política prévia (ocupação de cargo eletivo, exercício de cargo executivo, se está concorrendo ou não à reeleição) (Tabela 3).

Tabela 2 – Uso da Internet por linhas ideológico-programáticas (governadores e senadores, outubro de 2010)

	Usuários de *websites* Mídias sociais				Twitter		Total		Média
	N	%	N	%	N	%	N	%	%
Blocos partidários									
PT	31	96,9	31	96,9	31	96,9	32	100,0	96,9
PSB/PDT	24	92,3	25	96,2	25	96,2	26	100,0	94,9
PMDB	33	97,1	32	94,1	31	91,2	34	100,0	94,1
DEM	15	93,8	16	100,0	14	87,5	16	100,0	93,8
PRP (PP + PRB)	21	87,5	21	87,5	21	87,5	24	100,0	87,5
PSDB/PPS	37	88,1	37	88,1	36	85,7	42	100,0	87,3
PPE	95	54,6	108	62,1	103	59,2	174	100,0	58,6
PPD	25	43,1	26	44,8	22	37,9	58	100,0	42,0
Linhas programáticas									
Centro/situação	33	97,1	32	94,1	31	91,2	34	100,0	94,1
Esquerda/situação	62	91,2	65	95,6	64	94,1	68	100,0	93,6
Centro/oposição	37	88,1	37	88,1	36	85,7	42	100,0	87,3
Direita/oposição	21	87,5	22	91,7	19	79,2	24	100,0	86,1
Esquerda/oposição	88	53,7	99	60,4	95	57,9	164	100,0	57,3
Direita/situação	40	54,1	41	55,4	38	51,4	74	100,0	53,6
Ideologia									
Centro	70	92,1	69	90,8	67	88,2	76	100,0	90,4
Esquerda	150	64,7	164	70,7	159	68,5	232	100,0	68,0
Direita	61	62,2	63	64,3	57	58,2	98	100,0	61,6
Total	281	73,0	296	72,9	283	69,7	406	100,0	71,9

Fonte: Elaboração própria & TSE (2010).

Tabela 3 – Uso da Internet e perfil sociopolítico dos candidatos (escolaridade, faixa etária, resultado eleitoral)

	Com *website*		Usuário de mídias sociais		Twitter		Total		Média
	N	%	N	%	N	%	N	%	%
Faixa etária									
Experiente (40-50)	77	63,6	79	65,3	75	62,0	121	100,0	63,6
Jovem (- 40 anos)	14	51,9	18	66,7	16	59,3	27	100,0	59,3
Muito experiente (50-60)	106	70,7	112	74,7	110	73,3	150	100,0	72,9
Veteranos (+ 60)	84	77,8	87	80,6	82	75,9	108	100,0	78,1
Escolaridade									
Sem curso superior	52	54,2	56	58,3	52	54,2	96	100,0	56,3
Com curso superior	229	73,9	240	77,4	231	74,5	310	100,0	75,6
Sucesso nas eleições									
Perdedor	205	62,9	220	67,5	209	64,1	326	100,0	64,8
Eleito	76	95,0	76	95,0	74	92,5	81	100,0	94,2
Total	281	73,0	296	72,9	283	69,7	406	100,0	71,9

Fonte: Elaboração própria & TSE (2010).

Com efeito, a Tabela 3 nos mostra um uso mais frequente da *web* por candidatos com faixa etária acima de 60 anos (78,7%) e com alta escolaridade, o que pode ser tomado como um indicador indireto da existência de uma associação maior entre uso da Internet e recursos políticos (experiência política prévia, patrimônio e financiamento de campanha). Além disso, o uso das novas tecnologias está fortemente associado ao sucesso eleitoral (o que não equivale a dizer, evidentemente, que seja o seu determinante), com praticamente todos os candidatos eleitos apresentando uma ou outra forma de uso das novas mídias (95,0%).

Temos, assim, que o candidato mediano usuário das novas mídias nas eleições majoritárias de outubro de 2010, nas unidades subnacionais brasileiras, apresenta as seguintes características: concentrado nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste do Brasil, pertencente aos grandes partidos com maior capacidade de mobilização de recursos políticos, com maior experiência política e maior escolaridade. Dessa perspectiva, podemos afirmar que o uso da Internet pelos candidatos aparentemente não subverteu as formas usuais de competição política fortalecendo e legitimando a posição de elites mais experientes e com maior capacidade de mobilizar recursos políticos.

Por fim, resta-nos efetuar uma análise mais detida de algumas práticas de participação política e de maior manifestação das falas e das demandas do cidadão-internauta nos *websites* dos candidatos nas eleições de 2008 e 2010 para prefeitos, governadores e ao Senado. Para mapear a frequência dos mecanismos de participação política e manifestação da opinião pública nos *websites* dos candidatos, recorreremos ao modelo dos fluxos de interatividade proposto por Ferber e seus colaboradores (Ferber et al., 2007). Alguns resultados comparados para os dois últimos pleitos eleitorais encontram-se resumidos na Tabela 4.

Tabela 4 – Mecanismos de participação política *on-line* usados pelos candidatos (pleitos de outubro de 2008 e 2010 no Brasil)

		2010 %	**2008 %**
1	Mídias sociais	96,1	25,0
2	Twitter	95,5	2,9
3	Formulário para contato/fale conosco	66,9	66,4
4	*Link* da comunidade no *Orkut*, na página inicial	66,2	12,7
5	*Orkut*	66,2	11,5
6	Possibilidade de comentar notícias postadas	61,0	15,5
7	Canal no YouTube	59,7	23,1
8	*Link* para YouTube na página inicial	59,7	14,4
9	Facebook	55,8	1,0
10	*Link* para *blogs* na página inicial	35,7	36,4
11	*Blog* atualizado	34,4	29,1
12	Espaço para postagem nos *blogs*	32,5	9,1
13	Acervo de comentários dos internautas	27,3	20,0
14	Sugestões para propostas de governo	13,0	18,2
15	*E-mail* do candidato ou do comitê	11,0	39,1
16	Vídeos com depoimentos dos eleitores	11,0	14,7
17	Enquetes na página inicial	9,1	28,2
18	Ajudar divulgando pela Internet	8,4	35,8
19	Resultados da enquete	7,1	24,5
20	MySpace	4,5	1,0
21	Mural de mensagens	1,9	13,6
22	*Link* específico para denúncias/reclamações	1,9	4,5
23	Salas de bate-papo/*chats* com candidato	1,3	5,5
24	Acervo dos *chats* realizados	1,3	3,6
25	Fórum/discussão sobre temas específicos	0,6	3,6
26	Acervo dos fóruns realizados	0,6	2,7
27	Delicious	0,6	1,9
28	Sonico	0,6	1,0
	Total de candidatos	460 (100,0%)	175 (100,0%)

Fonte: Elaboração própria

Como podemos observar pelos dados da Tabela 4, ao contrário das eleições anteriores, em que mídias sociais como Facebook, Twitter, e postagem de vídeos no YouTube foram escassamente utilizadas, inclusive devido às interdições à campanha pela Internet vigentes na então arcaica legislação eleitoral brasileira, no pleito atual essas foram as ferramentas predominantemente utilizadas pelos candidatos. Ao mesmo tempo, podemos detectar a tendência para ferramentais, tais como *blogs*, fóruns e *chats* com candidatos, entrarem progressivamente em desuso como forma de comunicação eleitoral, antes mesmo de terem se consolidado definitivamente, como ferramentas de campanha eleitoral no Brasil.

Em suma: de maneira geral, os resultados de nossa pesquisa sobre os pleitos majoritários nas últimas eleições brasileiras apontam para um padrão de uso da *web* diferente dos ocorridos nas eleições anteriores, com duas características básicas: (*a*) atenuação do *digital divide* entre os candidatos de diferentes regiões do país e tendências ao uso generalizado e mais igualitário das novas mídias ou "normalização"; (*b*) ampla difusão do uso das chamadas "mídias sociais" pelos candidatos, com Twitter, Facebook e postagens de vídeos no YouTube substituindo mecanismos tradicionais de interação como *blogs*, fóruns e *chats*. Como conclusão mais geral, podemos afirmar que há evidências de que, no último pleito eleitoral, a Internet agregou valor às eleições fortalecendo os mecanismos de *accountability*, coordenação estratégica entre militantes e elaboração de mensagens mais personalizadas pelos candidatos, sendo entretanto ainda raros os exemplos bem-sucedidos de experiências de deliberação entre vários participantes por intermédio da Internet.

Muitos analistas sobre os impactos da Internet na política, ao detectarem a timidez das experiências participacionistas mais avançadas e um alto índice de "campanha negativa" via *web* nas eleições, manifestam uma perspectiva "pessimista" em relação ao futuro emprego da Internet nas campanhas eleitorais brasileiras, ao verificarem a ausência de mecanismos de mobilização e deliberação políticas mais sofisticados que poderiam ser estimulados por intermédio das novas tecnologias. Esta não é, esclareça-se por fim, a

perspectiva deste texto. Consideramos que, embora utilizadas num estágio ainda embrionário pelos candidatos nas eleições brasileiras até aqui, as ferramentas disponibilizadas pelas novas tecnologias aos candidatos indicam potencialidades e tendências futuras que muito provavelmente devem se concretizar nos próximos pleitos eleitorais, desencadeando um longo processo de aprendizado de tais mídias pelos diversos atores sociais, e provavelmente causando (novas) surpresas aos observadores mais desavisados.

Referências bibliográficas

AGGIO, Camilo. Campanhas *on-line*: o percurso de formação das questões, problemas e configurações a partir da literatura produzida entre 1992 e 2009. *Opinião Pública (Campinas)*, v.16, n.2, nov. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19/3/2011.

BRAGA, Sérgio. Podemos ter um(a) nov@ Obama? Perspectivas do uso da *web* no próximo pleito eleitoral brasileiro. *Em Debate*, v.2, p.10-8, 2010. Disponível em <http://www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/braga8.pdf>.

_____, FRANÇA, A. S. T., NICOLAS, M. A. Mecanismos de participação política e falas cidadãs nos *websites* dos candidatos a prefeito nas eleições de outubro 2008 nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. In: III CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA. São Paulo, 2009. *Anais da IIII Compolítica*. Disponível em <http://www.pucsp.br/compolitica/internas/pdfs/braga_francanicolas.pdf>.

BRANDÃO JR., F. A. F. *Palanques virtuais*: a campanha presidencial pela Internet nas eleições de 2006. Brasília, 2008. 224f. Dissertação (mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política – Universidade de Brasília (UnB).

CHADWIK, A., HOWARD, P. *A handbook of Internet and politics*. Londres: Routledge, 2008.

FERBER, P.; FOLTZ, F.; PUGLIESE, R. Cyberdemocracy and *on--line* politics: a new model of interactivity. *Bulletin of Science, Technology & Society*, v.27, n.5, p.391-400, out. 2007.

FISHKIN, J. S. Possibilidades democráticas virtuais: perspectivas da democracia via Internet. In: EISENBERG, J., CEPIK, M. (Orgs.). *Internet e política*: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: UFMG, 2001. p.17-45.

FRICK, M.. La Ciencia Política electrónica: introducción a un nuevo campo de investigación. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.15, p.175-84, 2006.

LILLEKER, D. G., JACKSON, N. A. Interacting and representing: can Web 2.0 enhance the roles of an MP? In: ECPR Joint Sessions, Lisboa, 2009.

MARGOLIS, M., RESNICK, D. *Politics as usual*: the cyberspace "Revolution". Thousand Oaks, CA: Sage, 2000.

NORRIS, P. Digital divide: civic engagement, information poverty, and the Internet Worldwide. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

TRIPPI, Joe. *The revolution will not be televised*: democracy, the Internet, and the overthrow of everything. Nova York: Regan Books, 2004.

VVAA. *Internet y la comunicación electoral*. Número 33 del Quarderns Del CAC dedicado ao uso da Internet nas eleições. Barcelona, 2009. Disponível em <http://www.cac.cat/web/recerca/quaderns/>. Acesso em 23/4/2010.

5

Os *blogs* nas eleições de 2010: uma esfera alternativa de comunicação

Rafael de Paula Aguiar Araujo[1]
Claudio Luis de Camargo Penteado[2]
Marcelo Burgos Pimentel dos Santos[3]

Introdução[4]

A campanha presidencial de 2010 teve uma ampla cobertura midiática, favorecida pela disputa entre os três principais candidatos: Dilma Rousseff, do PT, apoiada pelo então presidente Lula; José Serra, do PSDB, representante da oposição; e Marina Silva, do PV, representando uma candidatura alternativa. O embate entre esses candidatos à presidência foi muito movimentado, principalmente

1. Professor da Escola de Sociologia e Política de São Paulo e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política do Programa de Estudos Pós-Graduados da PUC-SP. *E-mail*: rafa77@uol.com.br.
2. Professor da Universidade Federal do ABC. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política do Programa de Estudos Pós-Graduados da PUC-SP. *E-mail*: claudiocpenteado@gmail.com.
3. Doutorando em Ciências Sociais pela PUC-SP. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política do Programa de Estudos Pós-Graduados da PUC-SP. *E-mail*: marceloburgos@uol.com.br.
4. Uma versão inicial deste texto foi apresentada no Congresso Latino-Americano de Opinião Pública da World Association of Public Opinion Research (Wapor), realizado em Belo Horizonte (MG), de 4 a 6 de maio de 2011.

pela cobertura dos noticiários, que trouxeram ao longo da disputa eleitoral inúmeros eventos repercutidos no debate político, como denúncias de corrupção na campanha de Dilma, o crescimento da "onda verde" em torno de Marina Silva, a polêmica em torno do aborto, a postura da imprensa durante o processo eleitoral, assim como outros acontecimentos que serviram para alimentar a vitrine eleitoral.

A candidatura de Dilma Rousseff foi imposta pelo então presidente ao seu próprio partido, o PT, e pode-se considerar que foi favorecida pela popularidade e boa avaliação do governo Lula. Dilma, mesmo sem ter participado de uma eleição anterior como candidata, consegue assumir a liderança nas pesquisas de intenção de voto logo no início da campanha, colocando fim a uma expectativa criada no cenário eleitoral de que seria uma candidatura que não vingaria. Dessa forma, acaba por reverter o quadro inicialmente favorável ao ex-governador de São Paulo, José Serra, do PSDB, principal partido e candidato de oposição. O rápido crescimento de Dilma Rousseff nas pesquisas indicava, em princípio, uma vitória no primeiro turno. Contudo, uma série de denúncias, reportagens e escândalos vinculados à sua campanha, seu passado político ou mesmo ao governo Lula começam a ganhar destaque dentro do noticiário dos meios de comunicação tradicionais (televisão, jornais e revistas). Esses casos não foram necessariamente criados pelas chamadas mídias tradicionais, mas foram por ela explorados ao máximo. Esse tipo de cobertura coloca em pauta o tema da "parcialidade" dos veículos de comunicação e a necessidade de se realizarem estudos buscando evidenciar o papel da mídia dentro das democracias.

As acusações contra Dilma, que encontraram nos fóruns da mídia tradicional um amplo espaço para repercussão, provocaram uma imediata reação de seus partidários e simpatizantes, que acusaram os grandes meios de comunicação de fazer uma campanha sistemática para desestabilizar a candidatura petista e servir aos interesses do candidato tucano José Serra. Esse embate encontrou na Internet um campo de contestação das informações publicadas nas chamadas "grandes mídias", promovendo um intenso debate que foi além da disputa partidária, colocando em oposição os críticos das

grandes empresas de comunicação e os representantes desses setores. Pode-se afirmar que houve uma politização dos mecanismos produtores e geradores de notícias, tanto de um lado como de outro, que encontrou no espaço livre da Internet uma arena de disputa simbólica.

O primeiro grupo acusava os meios de comunicação tradicionais de atuarem de forma partidária em favor da candidatura tucana, produzindo "factoides" com o interesse de enfraquecer a campanha de Dilma, agindo de forma golpista. Alguns outros, com uma postura mais radical, chegavam a chamar os grandes veículos de comunicação de Partido da Imprensa Golpista (PIG),[5] termo que se espalhou com rápida velocidade na Internet. O segundo grupo, encabeçado pelas grandes empresas de mídia tradicional, representado pelos profissionais da área, acusava o governo de censura, afirmando que os petistas eram contra a liberdade de imprensa, patrocinando "pseudojornalistas" para defender o governo. Observa-se, desse modo, que existe e existiu (naquele momento) uma relação conflituosa entre a mídia tradicional e a Internet nos mais diversos aspectos.

A blogosfera – rede de blogueiros interligados pela rede mundial de computadores – é um espaço mais aberto se comparado à mídia tradicional, pois qualquer um pode publicar notícias, sem a obrigatoriedade de ser jornalista e sem passar pelos tradicionais *gatekeepers*. Entretanto, os blogueiros políticos que atraem o maior número de acessos e têm maior credibilidade são jornalistas com experiência em vários veículos de comunicação tradicionais (como os estudados neste texto), são portadores de um capital simbólico dentro do jornalismo. Há também blogueiros e usuários que atuam no espaço da Internet sem a formação jornalística e realizam um trabalho semelhante ao de militância política, mas possuem um ca-

5. Esse termo foi cunhado pelo jornalista Paulo Henrique Amorim, que atualmente mantém intensas atividades com seu *site* além de trabalhar na Rede Record de Televisão, mas com passagens por outras empresas de mídia tradicional, inclusive, as Organizações Globo.

pital simbólico limitado às suas redes de relacionamento e, portanto, têm menos credibilidade e alcance em relação àqueles que são oriundos da mídia tradicional.

A disputa entre veículos tradicionais e NTICs chamou a atenção para o incremento do poder da Internet no debate político contemporâneo. O aumento do número de acessos e sua importância nas relações sociais possibilitaram a criação de um espaço alternativo de informação, quebrando o monopólio do processo informacional, centrado nos grandes meios de comunicação tradicionais. Apesar de a Internet não ter o mesmo poder de penetração e audiência que os veículos de comunicação tradicionais, seus fluxos de informações já atingem uma parcela importante da população, significando um novo canal de questionamento às informações veiculadas por outros meios, assim como um espaço de produção de novas informações, de forma interativa e colaborativa.

Considerando a Internet como um espaço de produção, circulação e transmissão de informações, que proporciona uma nova dinâmica nas relações políticas e sociais contemporâneas, este artigo realiza uma análise da blogosfera como um espaço alternativo de produção de informação em relação aos meios de comunicação tradicionais, estudando o papel dos *blogs* no debate político das eleições presidenciais brasileiras de 2010.

Como já foi dito, a campanha de 2010 foi marcada por uma série de denúncias, publicadas nos principais canais de informação tradicionais, envolvendo a candidatura de Dilma Rousseff, que foram duramente criticadas e contestadas no espaço digital da blogosfera por seus simpatizantes e militantes. Entre esses episódios, três merecem menção especial por ser bem significativos no embate entre as forças majoritárias do pleito presidencial, a saber: a acusação de tráfico de influência na Casa Civil envolvendo a ex-assessora de Dilma, Erenice Guerra; o evento conhecido como o "caso da bolinha de papel"; e a denúncia de quebra de sigilo de pessoas ligadas ao candidato José Serra, entre eles sua esposa e sua filha, que será tomada como referência para a análise que se segue.

O noticiário da mídia tradicional relacionou o caso da "quebra de sigilo" de pessoas ligadas a José Serra à campanha petista, acusando-a de fazer um dossiê contra o candidato tucano. Na ocasião, houve dois momentos em que a notícia ganhou destaque. Durante o primeiro turno, quando Dilma Rousseff já aparecia em primeiro lugar nas pesquisas de intenção de voto, e, posteriormente, no segundo turno, com o vazamento do resultado da investigação da Polícia Federal sobre o caso. Em ambos os momentos, as reportagens vinculavam a quebra do sigilo à campanha petista, havendo indícios de que o dito dossiê teria sido produzido em Minas Gerais por pessoas ligadas ao também tucano Aécio Neves. Nesse caso, o dossiê teria sido fruto de uma disputa interna dentro do próprio PSDB. A blogosfera respondeu rapidamente, produzindo novas informações, questionando o conteúdo veiculado e a postura dos meios de comunicação tradicionais, que estariam favorecendo José Serra.

O sociólogo Laymert Garcia dos Santos publicou, em 2003, *Politizar as novas tecnologias*, no qual afirma:

> [...] o jornalista Josias de Souza publicou recentemente na *Folha de S. Paulo*, que no início deste ano [2000] era possível comprar em São Paulo, por apenas R$ 4 mil, o banco de dados da Receita Federal de 1996, contendo as informações sigilosas de 11,5 milhões de brasileiros – 7,6 milhões de pessoas físicas e 3,9 milhões de empresas![6] Renda, faturamento, ocupação, ramos de atividade, patrimônio, endereços, números de telefones, tudo vendido em CDs, para festa do *marketing* e da mala direta. O banco havia sido roubado no início de 1997 dentro da própria Serpro, e ao que tudo indica por funcionários graúdos da empresa. Quem acredita ser possível responsabilizar o Estado por essa gigantesca violação, que em qualquer país sério teria no mínimo provocado uma crise política e o corte de algumas cabeças? Podem os contribuintes exigir

6. O artigo de Josias de Souza foi publicado originalmente no jornal *Folha de S. Paulo*, no dia 2/7/2000, na página A-13, com o seguinte título: "Dados sigilosos da Receita vazaram do Serpro".

> um ressarcimento por danos que eles não têm condições de comprovar e muito menos contabilizar, mesmo quando desconfiarem que suas informações estão sendo criminosamente utilizadas? (Santos, 2003, p.147-8).

Assim, é possível afirmar que a venda de dados sigilosos da Receita Federal não era algo novo naquele momento e, além disso, já era de conhecimento público. Mais ainda, a emissora SBT já havia feito uma reportagem em que tratava da compra e venda de dados sigilosos em São Paulo. O programa *SBT Brasil* fez a matéria intitulada "Senhas do crime", em que entrevistou o então presidente do Superior Tribunal Federal, Gilmar Mendes, e o então governador de São Paulo, José Serra.[7] Na reportagem, Serra chega a afirmar que já sabia dessa possibilidade e reitera que também era possível encontrar os dados da esposa e da filha, além de seus próprios dados pessoais. Além disso, citava a possibilidade de quebra de sigilo do prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab, dos ministros da Fazenda e da Justiça, Guido Mantega e Tarso Genro, respectivamente, além do próprio presidente da República. Dessa forma, é possível dizer que, no momento em que o caso do dossiê ganha espaço nos noticiários, não era novidade a possibilidade de se comprar informações sigilosas de qualquer cidadão do país. Os fatos ainda permitem dizer que as vendas não tinham interesses partidários ou ideológicos específicos, pois atingiam várias pessoas de diversos matizes políticos. O próprio candidato que se julgou vítima da ação sabia que seu sigilo já havia sido quebrado e era possível encontrar as informações em qualquer grande cidade do Brasil. Entretanto, o noticiário da mídia tradicional explorou com grande visibilidade esse evento, sempre buscando relacioná-lo com uma ação do comitê eleitoral de Dilma.

Esse caso ilustra como a Internet e, mais especificamente, a blogosfera, funcionou como um canal alternativo no debate políti-

7. O vídeo do programa citado está disponibilizado no *site* YouTube, no seguinte endereço <http://www.youtube.com/watch?v=pIKDfaN5K5A>.

co-eleitoral, ampliando a discussão para além dos meios de comunicação tradicionais, produzindo uma nova dinâmica no jogo político, através do fornecimento de contrainformação ao que era publicado na "velha mídia".[8] Para dar materialidade a esse processo foi feito um estudo sobre como a blogosfera, em especial os *blogs* Viomundo, do jornalista Luiz Carlos Azenha, e Luis Nassif Online, do jornalista de mesmo nome, contestaram as coberturas dos noticiários tradicionais a respeito do evento citado. A referência para comparação foi a cobertura do jornal *Folha de S. Paulo* sobre o mesmo caso, importante exemplo de mídia tradicional referenciada diversas vezes pelos blogueiros.

Noticiário sobre o caso da "Quebra de sigilo" na *Folha de S. Paulo*

A *Folha de S. Paulo* sempre se autodenomina como imparcial durante um pleito eleitoral, o que parece ser um contrassenso, uma vez que a neutralidade jornalística é algo bastante discutível (e até mesmo improvável). O mecanismo de produção e divulgação de material noticioso implica a seleção daquilo que, em princípio, poderia ser mais ou menos importante para publicação e variar de acordo com os humores do campo político e econômico. Esse mecanismo é conhecido como *gatekeepers* ou filtros de edição. A *Folha de S. Paulo* é uma importante referência para a análise, pois, além de sua edição impressa, também é proprietária do maior portal de conteúdo informativo no Brasil, o Universo On-Line (UOL).

O escândalo da "quebra de sigilo" teve início na primeira quinzena do mês de junho, quando a imprensa começou a noticiar que o sigilo fiscal/tributário de Eduardo Jorge Caldas Pereira havia sido violado em uma agência da Receita Federal em Mauá, região da Grande São Paulo. Naquele momento, Eduardo Jorge ocupava

8. Termo usado pelo jornalista Luis Nassif e outros blogueiros para designar os meios de comunicação tradicionais.

o cargo de vice-presidente do PSDB e havia sido secretário-geral da Presidência da República no governo FHC. Logo de início, setores da oposição, e também da campanha serrista, atribuíram essa ação ao jogo político eleitoral e responsabilizaram a campanha de Dilma.

A mídia acompanhou o início das investigações, que começaram na própria Receita Federal e depois passam a ser realizadas pela Policia Federal. Surgiram indícios de que pessoas ligadas ao PT, e um dos acusados, fariam parte, mesmo indiretamente, do comitê de campanha de Dilma Rousseff. Essas investigações e acusações contra a campanha petista ganharam ainda mais força quando, em setembro, foi noticiado que os sigilos fiscais de Mônica Serra, esposa do candidato tucano, e de sua filha, Verônica Serra, também haviam sido violados. Mais tarde, uma outra denúncia apontou, igualmente, a quebra de sigilo do genro de José Serra.

O jornal *Folha de S. Paulo* acompanhou e cobrou investigações sérias e independentes durante todo o período eleitoral. Foram inúmeras reportagens que se iniciaram a partir da quebra de sigilo de Eduardo Jorge e continuaram a ser publicadas até as vésperas do segundo turno eleitoral. Alguns articulistas e colunistas também se manifestaram a respeito, inclusive a *ombudsman* do jornal, Suzana Singer. Vale observar que a reportagem publicada no dia 15/7/2010 informava que o sigilo de Eduardo Jorge já havia sido quebrado três vezes. A primeira delas em 2001, portanto, ainda no governo FHC. Uma segunda vez em 2003, e a última nas vésperas da campanha presidencial de 2010. Não havia ineditismo na matéria.

O enquadramento da cobertura jornalística da mídia tradicional foi completamente diferente da análise dos *blogs*. Isso porque é da natureza do jornalismo realizar investigações políticas. Grande parte dessa cobertura midiática é produzida tendo um enquadramento informativo direto (quando a fonte é primária). Em alguns momentos, no entanto, os jornalistas replicam informações obtidas por outros meios de comunicação tradicionais. Interessante notar que, nesse caso, não foram observados comentários na *Folha de S. Paulo* se referindo às NTICs. Outro enquadramento possível na cobertura jorna-

lística é uma avaliação crítica, sendo mais comum encontrá-lo nos artigos de colunistas, articulistas e demais colaboradores.

O articulista Jânio de Freitas, que mantém publicação diária no jornal, dedicou algumas colunas aos episódios da "quebra de sigilo". Uma delas, publicada em 29/8/2010, lembrava que as quebras de sigilos já haviam aparecido no governo FHC, em 2001, e que os dados estavam disponibilizados para qualquer cidadão que se propusesse a comprar essas informações na rua Santa Ifigênia, no centro de São Paulo. O colunista voltou ao tema no dia 2/9/2010, lembrando que os indícios que apontavam para a quebra de sigilo de Eduardo Jorge surgiram com um ano de antecedência. Poucos dias depois, em 12/9/2010, o mesmo jornalista escreve para elogiar uma análise da candidata do PV, Marina Silva, que afirmou que o caso da "quebra de sigilo" era importante porque os sigilos de todos os brasileiros que declaram seus impostos estariam disponibilizados para quem quer que fosse, desde que se pagasse pela informação. Dessa maneira, aquilo que deveria ser privado, estava disponibilizado publicamente.

Outro colunista, Fernando Rodrigues, também fez uma análise, no dia 2/9/2010, que tratava da possível influência negativa da "quebra dos sigilos" na campanha petista. Antes disso, o jornalista Josias de Souza, em 15/7/2010, escreveu em sua coluna na página A-2: "Receita Federal ganha feições de portão da casa da mãe Joana"; no texto, afirmava com veemência o que acontecera na Receita Federal. Nesse momento, o escândalo ainda não havia atingido a família do candidato José Serra. O jornalista Elio Gaspari também escreveu, no dia 8/9/2010, uma coluna intitulada "O computador-polvo da Receita de Mauá", na qual criticava as desculpas do "comissariado" petista no episódio e apontava contradições e desmentidos sobre a filiação e não filiação petista de alguns envolvidos no episódio. Um editorial intitulado "A culpa é da oposição" comparou a quebra do sigilo fiscal com o ocorrido durante o evento do "mensalão" e a quebra do sigilo bancário do caseiro Francenildo, que culminou com a queda do ministro Antônio Palocci. O texto também cobrava a postura do presidente Lula que estava cri-

ticando a imprensa e se dizia vítima de preconceitos (inclusive, depois, chegou a afirmar que havia um preconceito contra as mulheres expressadas pela candidatura Dilma Rousseff).

Um colaborador daquele momento, e que mais tarde se tornaria colunista do jornal, Vladimir Safatle, professor de Filosofia na USP, chegou a escrever em sua crônica político-eleitoral: "Pela quebra generalizada de sigilos", no dia 13/9/2010. Ali, defendeu que todos os sigilos fiscais e bancários do primeiro escalão do governo deveriam ser públicos. Seria uma forma mais transparente e fácil de combater a corrupção, porque a população em geral poderia acompanhar a evolução patrimonial de seus candidatos e de políticos em geral. Alguns dias antes, em 8/9/2010, outro professor do mesmo departamento e universidade, Renato Janine Ribeiro, escreveu criticando a valorização excessiva do episódio e a tentativa de alguns setores do PSDB que pretenderam impugnar a candidatura petista pela quebra dos sigilos, ideia que não prosperou. Ricardo Caldas, professor de Ciência Política da UnB, na mesma data escreveu dizendo que a quebra do sigilo fiscal aproximava o governo Lula de governos totalitários, inclusive citando Hannah Arendt como argumento de seu pensamento. Ou seja, além das referências em reportagens veiculadas pela redação do próprio jornal, o caso permaneceu como pauta também a partir das opiniões de seus colunistas.

Suzana Singer, *ombudsman* do jornal, em sua coluna dominical do dia 26/9/2010 – próximo ao fim do período eleitoral –, fez um balanço das reportagens do período e afirmou que o grande debate estava sendo colocado como uma disputa, um embate entre Lula e a imprensa, relação que sempre foi conflituosa durante os seus mandatos:

> O presidente vem acusando os principais meios de comunicação de venderem uma neutralidade mentirosa e de "inventarem coisas o dia todo". Arrematou com a promessa de "derrotar alguns jornais e revistas que se comportam como partidos políticos". A imprensa reagiu rapidamente, com editoriais contundentes, que afirmavam,

> por exemplo, que "o destampatório [de Lula] representa mais uma etapa da marcha para a desfiguração da instituição sob a sua guarda, com a consequente erosão das bases da ordem democrática" (*O Estado de S. Paulo*). A *Folha* já havia dito, em editorial, que "é preciso estabelecer limites e encontrar um paradeiro à ação de um grupo político que se mostra disposto a afrontar garantias democráticas e princípios republicanos de forma recorrente".

Ainda na mesma coluna, como um balanço geral da cobertura eleitoral, continuou sua análise comentando as reportagens, enquadramentos e enfoques da *Folha de S. Paulo*. No texto, fica clara a crítica ao escândalo da quebra de sigilo fiscal:

> Os críticos à *Folha* têm razão quando afirmam que o noticiário está mais negativo a Dilma do que a Serra – embora seja preciso considerar que ela é a favorita. Algumas denúncias surgiram com força e depois se perderam em um certo vazio, como o escândalo da quebra do sigilo fiscal. No afã de esmiuçar a biografia da candidata do governo, fatos sem importância ganharam destaque indevido.

Dias depois, em 29/9/2010, o cientista político Alberto Carlos de Almeida, especialista em eleições, publicou uma análise afirmando que escândalos não teriam poder ou influência na "vida diária dos eleitores". Exatamente uma semana antes desse artigo, o jornal havia publicado uma pesquisa do seu próprio instituto, o Datafolha, afirmando que, para 76% dos leitores, o jornal não favorecia nenhum candidato, apenas 11% afirmavam que seu noticiário era prejudicial à candidatura Dilma. Sendo que 75% dos leitores consideravam como ótima ou boa a cobertura desse caso da "quebra de sigilos". Assim, o jornal respondia às críticas de diversos setores sociais que afirmavam que o jornal não era imparcial e sim tendencioso, pró-Serra, inclusive à própria blogosfera.

Foram inúmeras as reportagens que procuraram retratar os escândalos e discussões da campanha eleitoral à Presidência da República em 2010. É inegável que, nelas, a *Folha de S. Paulo* sempre

se pautou pela crítica e postura combativa, característica que o próprio jornal atribuiu a si. No entanto, essa criticidade, em sua cobertura eleitoral, muitas vezes foi vista por outros atores sociais como enviesada e pró-Serra.

Uma vez estipulada a cobertura dada pelo jornal F*olha de S. Paulo* ao caso como um parâmetro, é possível avaliar como a blogosfera elaborou um mecanismo de crítica e antagonismo diante do discurso e à cobertura da mídia tradicional. É o que se apresenta a seguir.

Blogs e uma nova leitura dos fatos

Para a realização desse estudo foram selecionados dois *blogs* de jornalistas com experiência nas redações dos principais meios de comunicação do país, tanto da imprensa escrita como da televisiva. O *blog* Viomundo: o que você não vê na mídia,[9] criado em 2003 pelo jornalista Luiz Carlos Azenha, que passou pela redações de grandes veículos de informação (atualmente, além do seu próprio *blog*, também está trabalhando como jornalista investigativo na TV Record), nasce, segundo o próprio autor, como resultado de uma insatisfação profissional quanto ao pouco espaço para divulgar inúmeras informações que tinha e não conseguia publicar na TV (na época trabalhava para a Rede Globo). O *blog* começou a crescer em outubro de 2006, durante a cobertura da campanha presidencial, quando o autor publicou informações sobre o diálogo da conversa do delegado da Polícia Federal, Edmilson Bruno, e quatro repórteres sobre o vazamento das fotos do dinheiro que petistas supostamente usariam para comprar um dossiê contra o candidato José Serra. Na conversa, o delegado orientava como os repórteres deveriam divulgar as fotos e dizia que pretendia jogar a culpa do "vazamento" na faxineira do trabalho. O policial também se referiu a

9. Disponível em <http://www.viomundo.com.br/>. Acesso em 17/3/2011.

uma certa "foto da Globo", o que seria estranho, pois as fotos do dinheiro do "dossiê" deveriam ter sido tiradas pela perícia. O *post* ganhou ampla divulgação na Internet e causou mal-estar na TV Globo, que, apesar de possuir a gravação, não a divulgou.

A partir desse evento, o Viomundo passou a ser um portal independente (no início estava hospedado no *site Globo.com*). Também ganhou um novo foco, dedicando-se a explicar por que alguns escândalos ganhavam mais espaço que outros na mídia tradicional, buscando mostrar o que os leitores não encontram nesses veículos de comunicação.

O outro *blog* analisado, Luis Nassif Online, também é escrito por um jornalista com longa carreira na profissão, tendo trabalhado nas grandes empresas da mídia brasileira, sobretudo na imprensa escrita. O *blog* foi criado em maio de 2006, antes do início da campanha eleitoral, momento de intensa agitação política, principalmente nas coberturas jornalísticas dos pré-candidatos. No *post* inicial do *blog*, o jornalista explica os motivos de sua criação e como ele funciona. Em relação aos motivos, Nassif assinala que, após algum tempo de resistência, resolveu aderir aos *blogs*, acreditando se tratar do futuro do jornalismo na Internet, um meio de realizar interações com seus leitores, além de ser um espaço para escrever suas crônicas, uma de suas paixões da juventude. Profissional atuante nas áreas de economia e política, também é músico. Em seu *blog*, podemos encontrar diversas referências a artistas, com *links* para vídeos dos mesmos.

Ganhador do prêmio *iBest* de melhor *blog* de política, Nassif rompeu com a mídia tradicional denunciando manipulações das informações políticas, entrando em polêmicas que resultaram em processos na justiça com a revista *Veja* e também com o jornal *Folha de S.Paulo*, do qual já fez parte da equipe de articulistas. Defensor do jornalismo participativo *on-line*, em muitos casos pede a ajuda dos leitores para apurar denúncias e informações que poderiam ajudar a desmentir as notícias publicadas pelo *mainstream* da mídia.

Na Tabela 1, é apresentada uma análise da atuação dos *blogs* no caso da "quebra de sigilo", avaliando o processo de desconstrução

do discurso veiculado no noticiário das grandes corporações de mídia brasileira nas eleições presidenciais de 2010, fornecendo uma nova leitura e interpretação do episódio, construída principalmente pelos canais interativos da Internet.

Tabela 1 – *Posts* e comentários

Blog	**Total de *posts***	**Total de comentários**	**Média de comentários por *post***
Viomundo	32	2006	62,7
Luis Nassif Online	33	1696	51,4

Foram analisados todos os *posts* sobre o caso da "quebra de sigilo" durante a campanha eleitoral nos dois *blogs* selecionados. O caso foi abordado pela primeira vez no dia 2/6/2010. Uma sequência de *posts* foi publicada até o dia 30/6/2010, quando o assunto arrefeceu, mas voltou à pauta no dia 20/10/2010, por conta do inquérito da Polícia Federal, quando a campanha já estava bastante acirrada.

Houve um número semelhante de *posts* nos dois *blogs*, mas no *blog* Viomundo houve um número maior de comentários. Os *posts* trataram de recuperar as notícias da chamada "velha mídia", especialmente a cobertura realizada pela *Folha de S.Paulo*, mostrando que esta tinha um enquadramento tendencioso e manipulador dos fatos descritos. Nos comentários, de forma geral, fica explícito um posicionamento político dos usuários, que podem ser avaliados como simpatizantes da candidatura Dilma Rousseff, além de uma concordância com a postura dos blogueiros e um espírito de colaboração na análise dos fatos, contribuindo com novos dados e fontes. Foi possível verificar, em alguns casos, o desenvolvimento de argumentação crítica sobre a forma como a campanha de José Serra se apropriava da quebra de sigilo e, especialmente, sobre a maneira como o fato estava sendo noticiado pela mídia tradicional. Ou seja, nota-se que esses usuários tinham um interesse específico em questões políticas e estavam tentando participar ativamente

do debate político-eleitoral, através da possibilidade de apresentar novas fontes de informação e esclarecer o que estava sendo publicado na mídia tradicional.

No Viomundo, houve um equilíbrio entre *posts* com enquadramento informativo indireto e avaliativo crítico. Os textos informativos indiretos se caracterizam por trazer informações de outras fontes, isto é, o blogueiro replica em seu *site* reportagens de outros meios de informação. O blogueiro nesse caso faz uma seleção das informações que acha mais importantes. Nesse episódio, Azenha buscou desconstruir o noticiário oficial da mídia tradicional, questionando o comportamento da mesma e o resultado dessas ações na corrida eleitoral. Os *posts* com enquadramento avaliativo crítico evidenciaram um posicionamento sobre a atuação da grande imprensa, analisando e denunciando o comportamento parcial favorável à campanha de José Serra.

No Luis Nassif Online, o enquadramento dos *posts* foi muito semelhante. A maior parte dos textos foi informativo indireto, havendo a postagem direta das notícias dos grandes veículos de comunicação tradicionais, principalmente dos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* e da revista *Veja*, seguidos, muitas vezes, de um comentário irônico do blogueiro, além de uma análise argumentativa crítica. Foi verificado o enquadramento informativo indireto em 78,5% dos *posts*, a presença de ironia em 30,5% deles e de uma avaliação crítica em 36,5% dos textos postados. No início da cobertura do caso, o blogueiro apresentou sua postura crítica diante da maneira como a mídia tradicional estava realizando seu enquadramento. Isso estabeleceu o *blog* como espaço de contrainformação, de tal forma que os próprios usuários passaram a colaborar com a apresentação de novos dados, reafirmando dessa maneira uma nova prática do jornalismo colaborativo que existe na rede mundial de computadores. Em muitos *posts*, Nassif apenas postou a reportagem publicada pela "velha mídia" deixando as conclusões para os leitores.

Vale também dizer que, em alguns casos, Nassif trouxe uma informação direta, valendo-se de seu prestígio e credibilidade, como

foi o caso do *post* em que ele divulga a vontade de Luiz Lanzetta, dono da empresa Lanza Comunicações, ligada ao caso, em ser convocado para depor no Congresso ou em praça pública. A informação foi obtida pelo telefonema de Lanzetta ao próprio Nassif, o que reforça a ideia de que os *blogs* são também espaços privilegiados de informação, fornecendo novos elementos que estão ausentes na mídia tradicional. Essa característica contribui para a atração de boa parte dos leitores. Não é à toa que o número de acessos a *blogs* informacionais aumenta em períodos eleitorais.

Na composição de seus textos, Azenha utilizou diversas fontes, tanto da mídia tradicional como das novas mídias (*blogs* e portais da Internet). A recorrência aos jornais *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e ao portal do UOL (pertencente ao mesmo grupo jornalístico que mantém a *Folha de S. Paulo*) foi feita para ilustrar como esses meios distorciam ou escondiam as informações do acontecimento, ou para divulgar resultados de pesquisas avaliando o impacto da denúncia. O destaque da mídia tradicional foi para a replicação de reportagens da revista *Carta Capital*, escrita por Leandro Fortes, que teve um papel essencial nesse episódio, mas que somente teve repercussão na Internet, sendo praticamente ignorada pela grande mídia. Em relação às novas mídias, podemos destacar os *posts* retransmitidos do Luis Nassif Online, Conversa Afiada (do jornalista Paulo Henrique Amorim) e Observatório da Imprensa (portal dedicado a fazer uma avaliação crítica do funcionamento da imprensa). Os textos de Nassif e Amorim foram centrais no processo de desconstrução do noticiário da grande mídia, trazendo informações que questionavam o conteúdo veiculado por esses meios.

No *blog* do jornalista Luis Nassif existe uma diferença no que diz respeito ao uso de fontes. Nassif parece ter reconhecido seu papel no caso pelo pioneirismo no tratamento das informações. Ele foi fonte para outros *blogs*, como é o caso do *Viomundo*, mas não citou nenhum outro *blog* de grande repercussão em seus *posts*. Exceção para o *Conversa Afiada*, citado uma vez e, ainda assim, por um leitor em um comentário.

Nassif utilizou mais fontes tradicionais do que novas mídias, mas com uma perspectiva semelhante à de Azenha. Os textos são publicados seguidos de comentários críticos e irônicos, com o intuito de desconstruir a credibilidade desses meios tradicionais e evidenciar seus posicionamentos políticos. Vale destaque para o fato de Nassif utilizar, com frequência, participações de seus colaboradores, algumas vezes pessoas que lhe passam informações pessoalmente, que em seguida são publicadas pelo blogueiro, outras vezes os próprios leitores colaboram com novas análises e interpretações, como foi o caso do vídeo publicado no YouTube com a entrevista da candidata Dilma Rousseff discutindo com Sérgio Dávila sobre o suposto dossiê.

O Viomundo trouxe informações e avaliações sobre o acontecimento, buscando demonstrar como a grande imprensa estava manipulando as informações em favor do candidato do PSDB, José Serra. Quando surge a denúncia do caso da quebra de sigilo e o suposto "dossiê", Azenha retransmite em seu *blog* o *post* de Nassif indicando que esse era um caso antigo, antes do início da campanha (início de 2008 e que já comentamos aqui), e que se referia a um livro a ser lançado pelo jornalista Amaury Ribeiro Junior, sobre denúncias de irregularidades no processo de privatização no governo Fernando Henrique Cardoso. Simpatizantes e militantes da campanha petista circularam essa abordagem nos mais variados fóruns da Internet (*blogs*, Twitter, redes sociais, *e-mails*, etc.). Azenha também postou o texto de Paulo Henrique Amorim em que o autor acusa a "grande mídia" de ajudar o candidato Serra, criando factoides contra a campanha de Dilma, além de disponibilizar um *link* para ter acesso a um capítulo do livro de Ribeiro Junior.

Em um segundo momento, quando foi "vazado" o resultado das investigações da Polícia Federal sobre o caso da quebra de sigilo, a mídia tradicional buscou identificar Ribeiro Junior como participante de uma equipe de "inteligência" da campanha de Dilma. Em reação, Azenha publicou em seu *blog* informações e avaliações ligando Amaury, que na época trabalhava no jornal *O Estado de Minas*, com o ex-governador mineiro Aécio Neves. Segundo as aná-

lises exibidas no Viomundo, de acordo com a reportagem de Leandro Fortes para a revista *Carta Capital* (divulgada no *blog*), a "quebra do sigilo de tucanos é fruto da guerra Serra-Aécio", isto é, uma disputa interna pela indicação do partido para a candidatura à Presidência. Contudo, a cobertura do noticiário enfatizou a ligação de Amaury Ribeiro Júnior com Luiz Lanzetta, responsável, até então, pela coordenação de comunicação da campanha de Dilma Rousseff.

Outro evento importante foi a repercussão da reportagem da *Carta Capital* sobre o envolvimento de empresa ligada a Verônica Allende Serra e Verônica Dantas Rodenburg, filhas de José Serra, e do megainvestidor Daniel Dantas, como responsável por disponibilizar em seu *site* o sigilo bancário de 60 milhões de brasileiros.[10] Apesar de não ter repercussão nos noticiários da mídia tradicional, essa reportagem ganhou destaque na Internet, principalmente em alguns *blogs* e no Twitter, possibilitando que o caso fosse utilizado pelos simpatizantes e militantes da campanha de Dilma.

No L*uis Nassif Online* pôde-se observar um comportamento parecido, principalmente na crítica à grande mídia. O blogueiro teve um papel ainda mais atuante, pois participou diretamente da desconstrução do caso, questionando as informações publicadas e a forma do enquadramento desse acontecimento. Como é possível observar no trecho a seguir:

> A notícia sobre o suposto dossiê, que ninguém sabe dizer se existe de fato, veio a público em uma reportagem confusa da revista *Veja* e ganhou lentamente as páginas dos jornais durante a semana até ser brindada com uma forte reação do PSDB e de Serra. Na quarta-feira, 2, o pré-candidato tucano acusou Dilma Roussefff de estar por trás da "baixaria" e cobrou explicações. A petista disse que a

10. A reportagem da revista *Carta Capital* foi praticamente ignorada pela grande mídia, que acusou a revista de estar a serviço do governo federal (jornalismo "chapa-branca"), produzindo informações favoráveis à candidata petista. Reportagem disponível em <http://www.cartacapital.com.br/politica/sinais-trocados>. Acesso em 21/2/2011.

> acusação era uma "falsidade" e o presidente do partido, José Eduardo Dutra, informou que a cúpula da legenda havia decidido interpelar Serra na Justiça por conta das declarações.[11]

Nassif, em seu *blog*, assumiu uma posição crítica ao que ele chamou de "velha mídia", acusando-a de favorecer a campanha de Serra e de distorcer as informações em favor de tal candidatura.

> Até hoje à noite, esconderam o jornalista da história, pois o conteúdo de seu livro era (e é) destruidor para a candidatura de Serra. Pois bem: a estratégia suja desta velha imprensa e dos serristas é chamar o livro de Amaury Jr. de "livro-dossiê", acusá-lo de fazer parte da campanha de Dilma e afirmar que o PT sabia da existência deste material contido no "livro-dossiê" desde 2009. Esta obra de pseudo-jornalismo merece ser estudada em profundidade, pois demonstra a que ponto chegou a velha mídia quando o assunto é esconder a realidade e defender os seus interesses, custe o que custar![12]

Nassif e Azenha, por meio de seus *blogs*, buscaram desconstruir as informações publicadas pelos veículos de comunicação tradicionais, seja contestando a veracidade das notícias, seja ironizando a interpretação das informações, todas elas direcionadas a relacionar o "escândalo" com a candidatura de Dilma, ou, então, postando novas informações que demonstravam uma distorção dos acontecimentos e encobrimentos de outros dados referentes ao episódio.

A partir desses *posts*, houve um número significativo de comentários. É preciso alertar que, diferente do Blog do Noblat e do Blog do Josias, como já evidenciado em outros momentos,[13] os *blogs* do

---

11. Disponível em <http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/carta-capital-e-o-conteudo-do-suposto-dossie>. Acesso em 19/2/2011.
12. Disponível em <http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/o-duro-acerto-de-contas-com-a-informacao>. Acesso em 19/2/2011.
13. Cf. outras pesquisas realizadas pelos autores. A respeito dos *blogs* de Ricardo Noblat e Josias de Souza, ver especialmente: Claudio L. C. Penteado, Marcelo B. P. Santos, Rafael de P. A. Araújo. *Internet e política*: os *blogs* nas eleições

Azenha e Nassif possuem um perfil mais analítico, mais crítico, enquanto os outros primam por serem mais informativos. Seus usuários têm uma argumentação um pouco mais sofisticada, ou seja, utilizam-se de dados e outras fontes para uma construção lógica de raciocínio, enquanto em outros *blogs* as participações ficam constantemente nas impressões pessoais e "achismos". De tal forma que, naqueles *blogs*, o número de comentários, em geral, é muito maior que nesses, mas a qualidade crítica também é menor.

Ainda assim, os *blogs* aqui estudados apresentaram um número expressivo de comentários, tendo uma média de 62,7 por *post* no Viomundo e 51,4 no Luis Nassif Online. Em alguns desses comentários foi verificado um desvio do tema, passando-se a tratar de questões indiretas, tais como o rumo político do candidato do PSBD ou o significado de "esquerda" e "direita" na política. Mas, na maioria dos casos, é possível ver um debate interessante em torno do caso do dossiê e, principalmente, o seu significado, ao referir-se à maneira como a mídia tradicional enquadrava o episódio em favor da campanha de José Serra. Merece destaque a forte crítica existente por parte dos comentaristas sobre o comportamento da mídia tradicional no processo eleitoral. Muitos deles defenderam que deveria existir um controle externo sobre esses veículos, de forma a garantir uma maior isenção dos noticiários, tema que também foi controverso na relação entre a mídia tradicional em geral e o governo Lula.

O debate, por se tratar de um período eleitoral, de uma forma ou de outra evidenciava posicionamentos políticos dos usuários, mas isso não foi significativo a ponto de se verificar embates ideológicos e comentários avaliativos morais em que se desqualifica a discussão. De maneira geral, a contribuição dos comentários dos *posts* foi no sentido de evidenciar o papel dos *blogs* como espaço de contrainformação. Nesse sentido, os enquadramentos dos comentários são, na sua maioria, informativos diretos, avaliativos críticos e irônicos, e em alguns casos é possível encontrar textos informativos indiretos,

---

presidenciais de 2006. Trabalho apresentado no 31º Encontro anual da Anpocs (Caxambu – MG, out. 2007).

seguindo um mesmo padrão dos *posts* dos blogueiros. Isso significa que os leitores desses *blogs* também estão preocupados com um conteúdo mais transparente de informação.

Um outro fator interessante, que merece ser citado, é o uso de referências externas (com *link* de direcionamento) para outras informações, ampliando o debate. Muitos desses *links* estavam direcionados para outros *blogs*, dos comentaristas ou de outros blogueiros, que traziam mais notícias sobre o episódio, evidenciando a formação de uma blogosfera que teve um papel importante na produção de contrainformação em relação à cobertura da grande mídia, produzindo novas notícias e visões sobre o caso, colocando em xeque a credibilidade da imprensa tradicional brasileira.

A análise realizada permitiu verificar que os *blogs* estudados tiveram um papel importante ao criticarem a parcialidade da cobertura da mídia tradicional, durante o processo eleitoral de 2010, mais especificamente no caso da "quebra de sigilo", o que coloca em xeque o formato de atuação da imprensa no processo eleitoral. Assumiram, dessa maneira, uma postura mais questionadora e investigativa. Os blogueiros buscaram trazer uma nova interpretação para os acontecimentos, com o fornecimento de novos dados, análises e interpretações, chamando a atenção para as distorções das reportagens publicadas na grande mídia, evidenciando o seu posicionamento contrário à candidatura de Dilma Rousseff.

Nassif se diferenciou por atuar mais diretamente no questionamento da cobertura da *Folha de S. Paulo*. Logo após a repercussão da reportagem da *Veja*, o blogueiro buscou elucidar que o caso se referia a um livro (como citado anteriormente) e não à composição de um dossiê, e que a "velha mídia" estava tentando relacionar esse fato a um trabalho de "espionagem" do comitê de campanha petista contra a candidatura tucana.

Por outro lado, Azenha também teve um papel importante, principalmente na repercussão e ampliação desse debate. O blogueiro utilizou seu espaço para divulgar as análises de Nassif, publicar informações de outros meios, da mídia tradicional ou mesmo de outros *blogs*, ou, então, realizando uma avaliação crítica do evento,

buscando elucidar o "escândalo". Essa atuação possibilitou que na *web* as denúncias fossem "neutralizadas", minimizando possíveis impactos na corrida eleitoral, pois, à medida que as notícias eram depuradas pela Internet, ganhavam um "coro dos contrários", que era veiculado na imprensa escrita e televisiva. Naquilo que Pierre Bourdieu (1997) denominava de "mecanismo de circulação circular" da informação, ou seja, aquilo que é retratado por um meio, logo deverá ser tratado por outro, sob risco de ficar desatualizado ou à margem do sistema de informações. É preciso lembrar que isso também ocorre porque, muitas vezes, as fontes são as mesmas e os jornalistas também são os mesmos.

Em relação aos comentários publicados nos fóruns dos *blogs* estudados, pode-se notar que em ambos os espaços a grande maioria dos participantes eram simpatizantes da campanha de Dilma. Contudo, destacaram-se as críticas ao "jogo sujo" de Serra na campanha e, principalmente, a crítica à qualidade da imprensa brasileira. Os comentários, em geral, teciam duras críticas ao papel da mídia noticiosa na campanha eleitoral.

Outro fator que merece destaque é a formação de uma rede colaborativa interligada pela rede mundial de computadores, que começou a ganhar maior espaço no debate político, enfraquecendo o monopólio do controle da produção, divulgação e circulação de informações da mídia tradicional, ampliando o debate para a participação de outros atores. Percebe-se que alguns jornalistas, como no caso estudado, têm um papel de centralização nesse processo comunicativo, exercendo a função de nó da rede, destacando-se nesse episódio Luis Nassif, Luiz Carlos Azenha e também Paulo Henrique Amorim, que, por possuírem maior credibilidade (capital simbólico) e visibilidade, atraem um número muito grande de leitores e participantes, que contribuem com material para incrementar os debates. A blogosfera tem o papel de ampliar o debate e circular a informação para além desses fóruns, atuando de forma interativa e colaborativa, criando uma nova dinâmica no processo político contemporâneo, que tem no universo digital da Internet um novo campo de ação política.

Considerações finais

A pesquisa realizada elaborou uma reflexão sobre o papel dos *blogs* como uma esfera alternativa de produção, circulação e transmissão de informações políticas durante o período das eleições presidenciais no Brasil em 2010. Por meio de uma comparação da abordagem da chamada mídia tradicional com os *blogs* estudados, foi analisada a cobertura sobre o escândalo da "quebra de sigilos". O caso teve início em reportagens veiculadas na mídia tradicional relacionando o fato com a campanha de Dilma Rousseff, mas encontrou na blogosfera um mecanismo de contestação. Para tanto, foram acompanhadas as coberturas realizadas no jornal *Folha de S. Paulo* e nos *blogs* Viomundo e Luis Nassif Online.

O texto procurou compreender as reportagens publicadas em cada meio, seu debate e posições antagônicas, sistematizando algumas de suas características e seus pontos de aproximação e divergências. Foi possível verificar que a blogosfera ofereceu uma nova visão sobre o evento, com esclarecimentos sobre o escândalo de quebras de sigilo, que não eram novidades no cenário político brasileiro. Mais ainda, lembrou que elas eram constantes e que ocorreram nos governos FHC e Lula, contra uma posição da mídia tradicional que acusava a campanha de Dilma de ter criado esse tipo de conduta. Publicou ainda reportagens anteriores, elaboradas pela própria mídia tradicional, em que os envolvidos confessavam já saber dos fatos em anos e momentos anteriores ao período eleitoral. Na realidade, os jornalistas da *Folha de S. Paulo* publicaram, em suas colunas, a afirmação de que a quebra de sigilo já acontecera em outros momentos, mas as reportagens do mesmo jornal apresentavam as velhas notícias tratadas como se fossem novas.

Uma avaliação dos dados observados permite identificar que a Internet tem se tornado um espaço cada vez mais amplo para discussões em torno da política. Sejam debates institucionais, a respeito de políticas públicas, impostos, acompanhamento de ações e projetos de leis, contas públicas, etc., sejam debates ideológicos e correspondentes à agenda da mídia tradicional. Nesse estudo, foi

possível evidenciar que a rede mundial de computadores tem sido usada não só como meio facilitador de serviços e potencializador das notícias das agências tradicionais de informação, mas também como meio de contestação e quebra de monopólio, que introduz inovadoras formas de comunicação.

Essa capacidade é decorrente de suas características técnicas, que permitem uma interação maior entre os usuários, mas também pelo fato de alguns jornalistas respeitados terem encontrado na blogosfera um meio de atuação e ação política, criando uma nova cultura de produção de informações que incorpora os elementos interativos e colaborativos da Internet. Esse aspecto ficou evidente durante a campanha eleitoral de 2010, quando a blogosfera ocupou o lugar de contestação à mídia tradicional, qualificando o debate com a veiculação de contrainformações.

A cada ano esse cenário tende a tornar-se mais instigante, graças a um número cada vez maior de pessoas acessando a rede, como disse Castells recentemente:

> A história da brecha digital em termos de acesso é velha, falsa hoje em dia e rabugenta. Parte de uma predisposição ideológica de certos intelectuais interessados em minimizar a importância da Internet. Há 2 bilhões de internautas no planeta, bilhões de usuários de celulares. Os pobres também têm telefones móveis e existem ainda outras formas de acessar a Internet. A verdadeira diferença se dá na banda e na qualidade de conexão, não no acesso em si, que está se difundindo com rapidez maior que qualquer outra tecnologia na história.[14]

Castells sinaliza que a Internet já é uma realidade que precisa ser ampliada não somente em números de acessos, mas também na qualidade técnica e cultural de seus usos. As novas potencialidades informacionais da rede podem ser um mecanismo de ampliação

14. Disponível em <http://www.outraspalavras.net/2011/03/01/castells-sobre-internet-e-insurreicao-e-so-o-comeco/>. Acesso em 1º/3/2011.

e maior participação da população na vida política, especialmente entre os jovens, criando uma nova modalidade de participação, que acontece para além dos meios tradicionais de representação política.

O caso estudado é um interessante exemplo de ampliação do debate político, indo além dos espaços tradicionais de campanha e dos meios de comunicação de massa, na formação de espaços comunicacionais mais abertos à participação da população, inclusive com a produção de contrainformações. Com o envolvimento de jornalistas de credibilidade, como Nassif e Azenha, que se apoderam desses recursos e promovem debates, como foram vistos durante a campanha de 2010, ocorre uma aproximação das condições necessárias para o desenvolvimento de uma maior cultura política e, por consequência, uma maior qualificação dos processos democráticos. Assim, as NTICs possibilitam o exercício da isegoria, o direito à fala, tão importante no desenvolvimento da democracia na Grécia antiga e que não estava sendo ofertado na condução política no século XX. Os avanços tecnológicos abriram a possibilidade para que novos atores sociais possam ter uma participação mais efetiva na vida pública, como também criem novas fontes de informações para além do *mainstream* da mídia, gerando arenas alternativas que funcionam de forma interativa e colaborativa dentro do espírito da Web 2.0.

Referências bibliográficas

BOURDIEU, Pierre. *Sobre a televisão*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

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

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. v.4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

LEVY, Pierre. *A conexão planetária*: o mercado, o ciberespaço, a consciência. São Paulo: Ed. 34, 2001.

LIMA, Venício A. de. *Mídia*: crise política e poder no Brasil. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006.

PENTEADO, Claudio L. C., SANTOS, Marcelo B. P., ARAÚJO, Rafael de P. A. *Internet e política*: os *blogs* nas eleições presidenciais de 2006. Caxambu, out. 2007. Trabalho apresentado no 31º Encontro Anual da Anpocs.

_____. *Democracy and Internet*: a comparative study between portals of the ministries of Culture (Br and Ar). São Paulo, fev. 2011. Trabalho apresentado no congresso da IPSA-ECPR whatever happened to North-South? Realizado na USP. Disponível em <http://www.saopaulo2011.ipsa.org/paper/democracy-and--internet-comparative-study-between-portals-ministries-culture--br-and-ar>. Acesso em 1º/3/2011.

SANPEDRO, Victor. *13 – M Multitudes on-line*. Madri: Catarata, 2005.

SANTOS, Laymert G. dos. *Politizar as novas tecnologias*: o impacto sócio-técnico da informação digital e genética. São Paulo: Ed. 34, 2003.

TRIVINHO, Eugênio. A *democracia cibercultural*. São Paulo: Paulus, 2007.

Periódicos consultados

Folha de S. Paulo. Caderno de Informática de 9/8/2006 e 30/8/2006.

6

Democracia no megafone: uma análise das rádios comunitárias como arenas públicas

Juliano Maurício de Carvalho[1]
André Luís Lourenço[2]

Introdução

No ideal democrático, todos os indivíduos têm o direito à participação no exercício do poder e na tomada de decisão. No contexto de uma democracia por representação,[3] aos agentes políticos – ou

1. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Televisão Digital: Informação e Conhecimento (mestrado profissional) [licenciado]. Docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação Midiática (mestrado acadêmico) e do Curso de Jornalismo. Líder do Laboratório de Estudos em Comunicação, Tecnologia e Educação Cidadã (Lecotec) – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP).
2. Jornalista formado pela Universidade do Sagrado Coração (USC-Bauru/SP). Mestre em Comunicação pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP). Pesquisador do Laboratório de Estudos em Comunicação, Tecnologia e Educação Cidadã (Lecotec) – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP). Profissionalmente exerce a função de assessor de imprensa da Câmara Municipal de Botucatu.
3. Conforme Sartori (1994), Chauí (2000) e Bobbio (1986, 1992, 1998), trata-se de um regime de governo no qual os cidadãos transferem seu poder de decisão política a representantes legais eleitos em eleições livres, periódicas e diretas.

atores eleitos no sistema político[4] – é delegada a função de decisão sobre as políticas públicas empreendidas nas diferentes instâncias do poder estatal.

Entretanto, após a escolha dos representantes – por meio de eleições livres, periódicas e diretas –, não há garantias de que as demandas das diversas comunidades ou grupos de indivíduos sejam atendidas, sobretudo os "excluídos ou em estado de vulnerabilidade social".[5] Dessa forma, a sociedade necessita de mecanismos de atuação e discussão política independentes do Estado e das lógicas comerciais que mantenham o debate sobre a "coisa pública" permanentemente em pauta.

De acordo com Habermas (1984), entre esses mecanismos está a formação de uma esfera pública, considerada um *locus* de representações simbólicas no qual a sociedade, diferentes comunidades ou grupos podem tornar públicos os anseios do âmbito privado e influenciar, por vezes determinar, as decisões políticas nas esferas administrativas do Estado. Em contraposição, Garnham (1992, p.359-60) reforça o desenvolvimento contemporâneo de múltiplos espaços públicos de características subalternas e mais igualitárias que se opõem à esfera pública burguesa.

Portanto, regime no qual a população mantém sua soberania, mas delega seu poder de decisão a terceiros.

4. Entendido segundo Lindblom (1981), em essência, como um sistema de regras que especifica os diferentes papéis a serem desempenhados pelo presidente da República, deputado ou cidadão comum, por exemplo. Indica, ainda, quem pode exercer cada função, de que modo as pessoas devem ser escolhidas para os diferentes papéis, bem como o que é permitido a cada ator.

5. Segundo relatório do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), publicado em 2007, "excluídos" seriam aqueles indivíduos cujo acesso aos serviços públicos ou o trânsito pelos diferentes grupos sociais em uma dada sociedade estariam totalmente cerceados, seja pelo aspecto econômico, de trabalho, étnico, de gênero, religioso ou relacionado à orientação sexual. Já a expressão "vulnerabilidade social", conforme o documento, descreve uma situação intermediária de dificuldade de acesso a serviços e trânsito a outros grupos sociais.

A ideia de uma nova composição da esfera pública, com a formação de múltiplos espaços públicos, foi absorvida por Habermas na década de 1990. Na obra *Direito e democracia* (1997), o sociólogo alemão aponta que, no contexto de uma sociedade complexa, uma série de arenas públicas é criada pela sociedade civil no interior da esfera pública; por meio do embate entre as opiniões consolidadas nas diferentes arenas chega-se a uma opinião pública que pode vir a se tornar a própria força de pressão da sociedade sobre o Estado – o que não significa, segundo Lippmann (2008), que se trate de uma única opinião, mas, na verdade, uma opinião comum sobre um determinado assunto.

O raciocínio sobre a influência da opinião pública sobre o processo decisório é reforçado por Lindblom (1981), que afirma que as decisões políticas são tomadas após o entrecruzamento das opiniões emitidas pelos diferentes atores políticos e indivíduos ou entidades envolvidas no debate público, que disputam uma espécie de "competição de ideias" que visa ao convencimento e ao apoio político com base na persuasão. A competição de ideias ocorre em função de cada setor da sociedade ou ator político possuir uma interpretação específica em relação aos assuntos de relevância pública, por meio de processos comunicativos diversos, além de buscar benefícios também específicos.

Na concepção de esfera pública de Habermas (1984, 1997) isso significa que, na medida em que existe uma superexposição de um determinado tema – ou uma opinião pública específica – na esfera pública, sendo inevitável sua atenção por parte das autoridades políticas, as demandas de comunidades ou grupos marginalizados ganham destaque e têm maiores chances de receber atendimento, uma vez que se aumenta a chance de a demanda ser apoiada por representantes legais do poder estatal nas esferas de decisão, ou seja, fazendo com que determinados temas ingressem na agenda de debate na esfera governamental. Entretanto, vale lembrar, ainda que essas mensagens cheguem às instâncias de decisão do Estado, não há garantias de que a opinião pública consiga sensibilizar os atores do poder de decisão política, de modo que as proposições e necessidades das comunidades sejam atendidas.

Consideramos como alternativa para essa superexposição de determinados temas ou opiniões as rádios comunitárias, veículos de comunicação alternativos, em tese, à lógica comercial e ao poder estatal, e que têm como função servir à comunidade na qual estão inseridos, independentemente, inclusive, do poder político exercido pelos partidos políticos ou por religiões, se tornando uma arena pública de discussão e definição de opinião e posicionamento da própria comunidade, é claro, dependendo do contexto de sua criação e funcionamento.

Em um primeiro momento, imagina-se que essa necessidade de representação esteja satisfeita com esse espaço de debate e de formação de opinião pública a ser embatida com as ideias oriundas de outros setores da sociedade civil na esfera pública. Entretanto, há que se considerar o contexto brasileiro das rádios comunitárias, alvo de críticas por parte da academia e das associações de defesa dos veículos, que sofreriam com a instrumentalização e com falhas na legislação vigente – Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998–,[6] o que dificulta, inclusive, o acesso livre dos cidadãos a essa forma específica de comunicação.

Nesse contexto, nosso objetivo é o de expor as características do fenômeno das rádios comunitárias, suas atribuições em sociedades democráticas e suas deficiências, evidenciando elementos comuns à estrutura do conceito de arenas públicas, de modo a destacar que uma rádio comunitária pode ser considerada uma arena pública e, portanto, contribuir para o avanço do processo de construção democrática. Por fim, são sugeridos parâmetros para o início da análise sobre a atuação das rádios comunitárias como arenas públicas, que estão ligados, sobretudo, ao nível de participação da população no debate empreendido na rádio comunitária e a estrutura consolidada no veículo para esse fim.

6. O texto da lei na íntegra pode ser encontrado em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9612.htm>.

Democracia, esfera pública e arena pública

Na definição de Habermas (1984, p.42), a esfera pública é a esfera de pessoas privadas reunidas em um público, cujo espaço representa um canal de reivindicação contra o Estado, apesar de regulamentado por ele. Ou seja, as pessoas privadas reunidas num público passam a transformar em tema público a sanção da sociedade como uma esfera privada. A esfera pública de discussão é, portanto, o espaço em que ocorrem interações entre os indivíduos que coabitam uma mesma realidade. Esse espaço também pode ser considerado um *locus* de representações simbólicas da própria sociedade eivado de características, modelos e práticas cotidianas e tradicionais, onde a própria sociedade é reproduzida.

De acordo com Habermas (1984, 1997), quando ideal, por meio dessa interação entre os indivíduos de uma comunidade, um coletivo representativo pode ser consolidado e, por meio dele, empreender resistência ou apresentar oposição às forças hegemônicas sociais, garantindo-lhe a possibilidade de exercer influência sobre os processos decisórios.

Segundo Maia (2003, p.1), trata-se de uma esfera de deliberação no contexto de uma democracia por representação. Para a autora, as concepções deliberativas da democracia baseiam-se no princípio de que as decisões, afetando o bem-estar de uma coletividade, devem ser o resultado de um procedimento de deliberação livre e razoável entre cidadãos considerados iguais moral e politicamente. O mesmo raciocínio é apresentado por Habermas (1984) quando afirma que a esfera pública tem a capacidade de suspender as diferenças entre os indivíduos e promover o debate racional igualitário.

Dessa forma, Maia (2003, p.1) destaca ser condição necessária ao funcionamento do regime sob os moldes da participação da população que aquilo que será considerado como o "interesse comum" resulte de um processo de deliberação coletiva. "Deliberação aqui não é entendida como tomada de decisão que se dá num determi-

nado momento, mas, ao invés disso, como um processo argumentativo, intercâmbio de razões feito em público" (Maia, 2003, p.1).

Ainda segundo a autora, esse processo visa à obtenção de legitimidade para o exercício do poder público nas principais instituições de uma sociedade e de racionalidade para tomada de decisão na política nas esferas político-administrativas, independente do nível de governo.

Contudo, numa sociedade complexa, de fluxos de informação oriundos dos diversos setores sociais, a esfera pública, segundo Habermas (1997, p.107), forma uma estrutura intermediária que faz a interlocução entre as instâncias institucionalmente formalizadas do poder do Estado e a sociedade civil, e na qual são definidas e defendidas diversas opiniões públicas, de grupos distintos, debatidas posteriormente. Para o autor, essa estrutura intermediária compreende um "sem-número" de arenas – termo utilizado por Habermas (1997) – que se sobrepõem umas às outras e se articulam de acordo com pontos de vistas específicos e de temas agendados particularmente.

O autor afirma que essas arenas públicas formadas no interior da esfera pública são as instâncias que ligam as opiniões consolidadas no âmbito da esfera privada, e que têm o poder de levar as reivindicações e posições da sociedade civil às instâncias do poder estatal por meio da esfera pública. Portanto, a rede de fluxos de informação definida como esfera pública, conforme Habermas (1984, 1997), também é um fenômeno social emergido da interação empreendida pela própria sociedade civil – composta, conforme o autor (1997, p.99), por movimentos, associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, os quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. Portanto, as arenas públicas captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, os reúnem e os transmitem à esfera pública política.

Para Avritzer & Costa (2004, p.709), à sociedade civil cabe a responsabilidade de produzir microesferas públicas associadas à vida cotidiana, ou arenas conforme Habermas (1997), que têm a

função de captar os anseios da própria sociedade e levá-los ao conhecimento público e, por consequência, à ciência dos representantes da população nas instâncias político-administrativas do Estado.

É nesse movimento de condução das opiniões oriundas dos diferentes núcleos da sociedade civil às instâncias do poder político-administrativo do Estado que Habermas (1997, p.105) defende residir o poder de influência da sociedade civil sobre as decisões políticas, não por meio de atuação administrativa, mas exercendo pressões por meio de mensagens que percorram os mecanismos institucionalizados do Estado constitucional, alcançando os núcleos decisórios.

Pela ótica de interpretação de Habermas (1997), as decisões políticas são tomadas por meio do entrecruzamento das opiniões emitidas pelos diferentes atores políticos. Isso ocorre, conforme Lindblom (1981), devido ao fato de cada ator social apresentar sua interpretação em relação aos assuntos de relevância pública e, a partir de cada posição, conflitante ou não, ser empreendida uma competição de ideias baseada na persuasão.

O mesmo raciocínio, o da existência de arenas públicas, é defendido por Dagnino, Olvera & Panfichi (2006), que afirmam que, no âmbito da esfera pública, surgem espaços democráticos onde a comunidade recebe e repercute as "publicidades" do Estado e da própria sociedade civil, a partir da influência de determinados agentes formadores de opinião, estatais ou não, com destaque à imprensa de massa, mas com possibilidade de esses espaços serem tomados por grupos comunitários que assumem papel de disseminadores da ideia de participação e discussão horizontal sobre a "coisa pública". Como pode ocorrer no caso das rádios comunitárias, definida segundo o artigo 1º da Lei Federal nº 9.612/1998, que dispõe sobre o Serviço de Radiodifusão Comunitária no Brasil, como sendo a "radiodifusão sonora, em frequência modulada, operada em baixa potência e cobertura restrita, outorgada a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço".

Entretanto, Maia (2003, p.11) salienta que, embora uma esfera pública deliberativa possa constituir certo poder de influência sobre as instâncias político-administrativas do Estado, não há garantias de que suas demandas e necessidades sejam atendidas tais como foram concebidas durante o processo de construção da opinião pública. Isso porque, segundo a autora, existe a possibilidade de que haja, nos processos de tomada de decisão nas instâncias governamentais, formas ilegítimas de poder que envolvam as instituições sociais e determinem seu perfil de atuação, muitas vezes distanciado de seu sentido original.

Rádios comunitárias: definições e conceitos

De acordo com Nunes (2004, p.61), "são comunitárias as rádios que asseguram a participação plural de amplos segmentos sociais de todos os matizes que compõem uma comunidade, entendida como grupo social, agregado por interesses". São comunitárias, justamente, em função de esses grupos participarem de maneira organizada e decidirem coletivamente em todos os processos administrativos e com relação ao conteúdo veiculado por tais mecanismos de informação.

Para a Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária,[7] rádios comunitárias só fazem sentido quando são instrumentos por onde escoam notícias, debates e as principais discussões de interesse das comunidades e de movimentos e organizações sociais. Ainda segundo a entidade, o caráter democrático e diferenciado das rádios comunitárias deve partir de uma construção coletiva, que

7. Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço) é uma organização que surgiu, em 1996, da necessidade de unificar a luta das rádios comunitárias na defesa pela liberdade de expressão e para fortalecer a resistência às forças repressoras do Estado brasileiro. Outras informações e notícias sobre rádios comunitárias ou sobre a própria entidade podem ser obtidas no endereço eletrônico da Abraço <http://www.agenciaabraco.org>.

supere a relação utilitarista reproduzida historicamente entre meios de comunicação e sociedade.

Nesse contexto, as rádios comunitárias podem exercer funções específicas no ingresso de grupos marginalizados no debate público e na emancipação dos grupos sociais, levando-se em consideração o fato de que, em uma sociedade cujas tecnologias de comunicação se fazem presentes nas dinâmicas sociais, os espaços de socialização onde se discutem os assuntos de relevância pública a partir dos quais as demandas são levadas ao conhecimento das estruturas do Estado, são redefinidos.

Segundo Leal (2007, p.403), as rádios comunitárias "se constituem, potencialmente, em porta-vozes das informações, opiniões, necessidades e debates de cidadãos que podem contar com um veículo de atuação local para interagirem com a sua realidade objetiva. Embora saibamos que tem havido um desvirtuamento da finalidade original". E, nesse sentido, Nunes (2004) aponta que o exercício da cidadania é prejudicado pela utilização comercial e política da maioria dos veículos de radiodifusão comunitários.

Para Leal (2007), as distorções em relação às funções das rádios comunitárias estão ligadas à precariedade da legislação vigente (Lei nº 9.612/1998) e ao cenário de instrumentalização desses veículos no país. Para a autora (2007, p.397), essa situação "compromete o potencial de horizontalizar a produção de informações e conteúdos por meios coletivos e desinteressados comercialmente".

O próprio governo federal tem atentado para a questão da precariedade da legislação, haja vista as informações contidas no relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)[8] – "Radiodifusão comunitária no Brasil: análise da situação e sugestões para sua disseminação". O documento, publicado pelo Ministério das Co-

8. O Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) foi criado em 2004 por meio de decreto presidencial (*DOU* de 28/11/2004) e teve como "finalidade analisar a situação da radiodifusão comunitária no país e propor medidas para disseminação das rádios comunitárias, visando ampliar o acesso da população a esta modalidade de comunicação, agilizar os procedimentos de outorga e aperfeiçoar a fiscalização do sistema" (Ministério das Comunicações).

municações em 2005, está organizado metodologicamente em sete temas de análise, a saber: legislação, processos de outorga, transparência e relação com a sociedade, precariedade institucional, fiscalização, capacitação e sustentabilidade das rádios, e vedação à formação de redes.

De acordo com Leal (2007, p.397), as considerações do GTI do Ministério das Comunicações dialogam com o atual cenário de instrumentalização das rádios comunitárias no país.

> A inadequação do uso das emissoras comunitárias está atrelada a cinco fatores fundamentais: 1) a ausência de mecanismos legais de controle de conteúdos das grades de programação; 2) a fragilidade ou inexistência de um projeto associativo que represente os interesses de uma coletividade, já que essas rádios são concedidas a associações e fundações sem fins lucrativos; 3) a centralização da regulação das operadoras; 4) a imprecisão e muitas vezes inadequação do conceito de comunidade aplicado às emissoras de entidades associativas; e 5) a proibição de publicidade no espaço radiofônico dessas emissoras.

Segundo a autora (2007, p.398), o primeiro fator apontado contribui para a distorção do caráter pluralista e "comunitário" definidos por lei. Já o segundo, permite e reforça a imprecisão dos objetivos e princípios desses veículos.

Na avaliação da autora, a valorização do espírito associativo nos projetos e na política de comunicação nessa mídia poderia evitar desvios na condução de um veículo local em favor de interesses privados.

> O terceiro ponto dificulta a observação e o atendimento das demandas oriundas das estações ou das peticionárias de concessão do serviço. O quarto ponto evoca o debate conceitual sobre o termo comunidade e se este seria adequado para designar um serviço de radiodifusão local concedido a uma associação e o quinto diz res-

> peito à autonomia e sustentabilidade das emissoras comunitárias. (Leal, 2007, p.398)

Por fim, a pesquisadora salienta que a carência de subsídios pode levar essas rádios à dependência financeira de estruturas políticas, econômicas e religiosas da região onde estão implantadas ou mesmo de outros locais.

Mas não só a ausência de recursos financeiros pode desvirtuar as rádios comunitárias no Brasil. Lima & Lopes (2007, p.49) afirmam que a concessão de frequência de rádios comunitárias é, em grande parte, moeda de troca política. Isso porque, segundo os autores, "já no início do processo de obtenção da outorga no Ministério das Comunicações fica claro que a existência de um 'padrinho político' é determinante não só para a aprovação do pedido como para a sua velocidade de tramitação".

Para Lima & Lopes (2007), essa situação demonstra a utilização de patrimônio público para se atingir interesses privados por parte dos detentores do poder de outorga, caracterizando, portanto, um comportamento que remonta ao velho Estado patrimonialista, o que fica denominado de coronelismo, reforçando uma nova espécie de "voto de cabresto".

Rádio comunitária como arena pública: possíveis aproximações

As rádios comunitárias têm, em seus princípios instituídos por lei, desde que não desvirtuados em situações de abuso ou desvio de sua função original, as mesmas prerrogativas das arenas públicas. Ou seja, esses veículos de comunicação são, primordialmente, formados no seio da comunidade por meio de associações de moradores, por exemplo, exigindo necessariamente a participação da população local nos processos de gerenciamento do veículo e na tomada de decisão sobre o conteúdo veiculado.

Nascidas do interior das comunidades, as rádios comunitárias têm a função de captar os anseios e demandas locais, discuti-los e divulgá-los por meio das ondas eletromagnéticas.

Esse circuito é que, precisamente, caracteriza a rádio comunitária como arena pública. Trata-se, portanto, de um instrumento da associação formada por membros da comunidade – detentora da outorga de habilitação para exploração do serviço de radiodifusão comunitária – que, na condição de arena pública, aglutina as diversas opiniões surgidas no âmbito privado das comunidades, discute-as entre seus membros com o apoio de um veículo de comunicação e irradia suas deliberações à esfera pública. Dessa forma, falar em rádio comunitária como arena pública é, necessariamente, determinar que seu funcionamento e sua política de atuação estejam calcados em bases populares.

Cabral & Rocha (2006) apontam uma série de condições, ou critérios de avaliação, para que uma rádio comunitária seja considerada uma mídia com bases populares. Os mesmos parâmetros podem ser transpostos aos objetivos deste estudo, como meio de caracterizar as rádios comunitárias como arena pública legítima e, posteriormente, indicar parâmetros que sirvam para a avaliação sobre o caráter de arena pública.

Para que uma emissora de radiodifusão comunitária funcione como uma arena pública, inicialmente, é preciso que sejam estabelecidas diretrizes coletivas. Segundo Cabral & Rocha (2006, p.7), essas diretrizes são linhas gerais sobre os objetivos do veículo e a forma como os integrantes da comunidade podem alcançá-los.

Para Cabral & Rocha (2006), todas as questões que estabelecem relações com a rádio comunitária ou a comunidade na qual o veículo está inserido devem ser discutidas, dialogicidade que, aliás, caracteriza uma arena pública.

Isso significa necessariamente o seu inverso. No caso de uma emissora de radiodifusão comunitária não contar com essa estrutura dialógica, fatalmente seu caráter de arena pública, enquanto *locus* de participação política da população em sociedades democráticas, será perdido. Também suas funções como suporte à comunidade, en-

quanto mecanismo de aglutinação e publicidade dos anseios, serão abandonadas parcial ou totalmente.

Cabral & Rocha (2006) exemplificam essa situação, assim como Lima & Lopes (2007), apontando que "[...] um exemplo gritante é a presença de políticos profissionais na grade de programação da emissora, que joga todo o esforço coletivo no descrédito e abre margem para outros cabos eleitorais a reivindicar um espaço próprio" (Cabral & Rocha, 2006, p.7). Os autores ainda salientam vínculos religiosos como nocivos ao exercício da radiodifusão comunitária.

Cabral & Rocha (2006) destacam que o veto incontestável a esses acontecimentos no ato de fundação da emissora pode evitar essa situação, impedindo a contaminação e desvio de objetivos.

Para os autores, os ideais das rádios comunitárias devem ser efetivados antes mesmo da obtenção da outorga de "rádio comunitária". Isso porque, com regras, normas e perspectivas de funcionamento estabelecidas e acordadas entre os membros da comunidade e a futura diretoria administrativa do veículo, seria mais fácil a manutenção de seu caráter inicial, evitando distorções e a ingerência de outros agentes ou entidades sociais.

> Para isso é necessário definir políticas de comunicação capazes de buscar, dentre outras coisas, não reproduzir a estrutura de funcionamento de uma emissora comercial, em especial na incorporação de linguagens de "mercadão", criando e incentivando a capacidade criativa e na busca de linguagens populares; traçar alianças com entidades de base e do movimento popular, gerando e reforçando um cordão solidário em torno de cada emissora efetivamente comunitária; usar do espaço e das ondas da rádio como uma ferramenta de luta popular. (Cabral & Rocha, 2006, p.7)

No que tange à estrutura da rádio comunitária, Cabral & Rocha (2006) enfatizam a necessidade de que seu funcionamento seja democrático, portanto, que permita a participação dos comunicadores, conselheiros e apoiadores nas decisões e na política da

emissora, bem como das pessoas da comunidade de forma individual e mesmo desorganizada. Isso é condição para a existência de uma arena pública, ou seja, o livre acesso de todos os membros ao espaço de discussão e igualdade de opiniões, encarando cada cidadão da comunidade como partícipe dos processos de gerência e debate do veículo.

Resumidamente, a caracterização da rádio comunitária como arena pública ocorre no momento em que a população é chamada a participar e debater, mesmo que não na atuação direta da rotina produtiva do veículo. Caso contrário, a rádio perde sua função, legitimidade e importância para a comunidade. Portanto, esses veículos são, na condição de arenas públicas, parte integrante da sustentação da própria democracia, na medida em que fomentam o debate e permitem que as opiniões enviadas à esfera pública possam percorrer as instâncias de decisão político-administrativas do Estado por meio da influência das mensagens, contribuindo para a definição de governo do povo, mesmo sem garantias de sucesso no atendimento das demandas transmitidas pelas ondas do rádio.

A produção e a rotina de uma rádio comunitária implicam uma série de afazeres e instâncias de decisão que devem estar vinculadas à participação da comunidade. E essa participação também deve ser estimulada pela própria emissora. Como instrumento democrático, as rádios comunitárias devem possuir o entendimento sobre as potencialidades do veículo e suas possibilidades de atuação política.

Isso não significa que as emissoras de rádio de caráter comunitário se restrinjam à atuação política no sentido específico das decisões sobre a "coisa pública". Entre os benefícios desse tipo de comunicação também estão a valorização e perpetuação da cultura e das tradições locais e o incentivo à colaboração mútua como forma de superação das dificuldades impostas, sobretudo às camadas da população excluídas ou em estado de vulnerabilidade social, seja por aspectos econômicos, físicos, culturais, ligados a grupo étnico, religião ou orientação sexual.

A própria integração da emissora com a comunidade pode servir de antídoto à situação de instrumentalização das rádios comunitá-

rias, afastando pessoas ou grupos específicos interessados em aproveitar os potenciais desses veículos em benefício próprio. Na verdade, a rádio comunitária deve incentivar a população no sentido da apropriação do veículo pela comunidade, suas metas e rotina discursiva.

Contribuições para a análise das rádios comunitárias como arenas públicas

Por fim, cabe indicar parâmetros que contribuam para a análise da atuação das rádios comunitárias como arenas públicas. A reflexão aqui empreendida não se configura em um modelo metodológico de análise de rádios comunitárias. Na verdade, a intenção é a de sugerir um apoio aos pesquisadores e ativistas para o incentivo e fomento à radiodifusão comunitária no país.

Conforme a discussão apresentada, é possível apontar, ao menos, ou destacadamente, cinco aspectos imprescindíveis à caracterização das rádios comunitárias como arenas públicas. A indicação desses parâmetros surge da observação de que essas questões estão presentes tanto nas definições de rádio comunitária quanto nas de arenas públicas e, portanto, podem ser consideradas pontos-chave na investigação sobre o tema.

Nascer no seio da comunidade é o primeiro parâmetro a ser discutido. Isso significa dizer que é necessário que a rádio comunitária surja antes mesmo da outorga de funcionamento concedida pelo Ministério das Comunicações.

Portanto, o debate sobre os objetivos da emissora de radiodifusão comunitária e o motivo que levou a associação, que pretende ser detentora da concessão, a solicitar um espaço no espectro eletromagnético são determinantes – e, na verdade, o primeiro passo – à caracterização da rádio como arena pública.

Também é necessária a atenção em relação à estrutura da associação que pretende ser detentora da outorga. Embora a legislação determine tempo mínimo de existência como pré-requisito para

ingressar com o pleito da concessão, é importante que essa entidade esteja alicerçada na própria comunidade beneficiada.

O estabelecimento de diretrizes coletivas é o segundo aspecto que exige atenção. Isso porque, assim como a literatura e a legislação vigente do setor preconizam, a rádio comunitária, na condição de arena pública, exige que a comunidade seja protagonista não apenas no sentido de ser voltada a ela, mas na relação direta que a comunidade exerce, inclusive, no processo de gestão do veículo.

A rádio comunitária não deve possuir proprietário, ou proprietários. Ou seja, todos os integrantes da comunidade têm o direito a participar, é claro que no momento apropriado e respeitada a estrutura hierárquica determinada pela própria comunidade, no processo de gerenciamento do veículo e de definição da programação e do conteúdo da emissora comunitária. Portanto, seus objetivos devem ser calcados, sempre, na busca pelo bem da comunidade, não sendo aceitas práticas que eventualmente beneficiem indivíduos ou grupos isolados.

Preconizar a realização constante de reuniões com os membros da comunidade também é premissa de uma rádio caracterizada como arena pública. Isso porque, para que sejam mantidas as diretrizes coletivas e o foco na comunidade, é necessário que os próprios interessados estejam cientes dos acontecimentos, dificuldades e conquistas da realidade da emissora, além de possuírem espaços para discussão.

Não existe uma fórmula estrutural para que a atuação do veículo de radiodifusão comunitária seja compatível com a caracterização de arena pública. Porém, é fundamental que sejam instituídas instâncias de participação e decisão sobre as questões pertinentes à rádio.

Não possuir vínculos com instituições de caráter privado, como partidos políticos, entidades religiosas, entre outras. Esse aspecto também é fundamental para que a rádio comunitária não perca seu caráter de arena pública, porque, a partir do momento em que instituições estejam à frente da emissora, não é possível falar em arena pública. Uma entidade de caráter político ou religioso visa, neces-

sariamente, a metas específicas que podem não condizer com as perspectivas comunitárias e inclusivas nos processos de decisão sobre conteúdo e programação, bem como com os objetivos de superação das dificuldades das comunidades.

Por fim, *uma rádio comunitária precisa captar os anseios da comunidade e divulgá-los*. A arena pública obrigatoriamente deve captar os anseios da comunidade. Isso não significa que os assuntos discutidos ou levantados pelo veículo precisem ser de cunho político. O grande potencial de uma arena pública é o de se transformar em uma esfera de deliberação e formação de uma opinião pública, que pode ser capaz de influenciar, ora determinar, os processos de decisão política nas esferas administrativas do Estado. Portanto, é função imprescindível de uma rádio comunitária fomentar o debate, captando os problemas e demandas da comunidade, discutindo-os e divulgando-os.

A partir desses parâmetros, é viável acreditar que a identificação e a qualificação preliminar de uma rádio comunitária na condição de arena pública possam ser feitas, uma vez que indicam práticas que devem ser respeitadas. Dessa forma, a negativa desses parâmetros pode acarretar desvios ou deturpação de seus objetivos primeiros.

Isso não significa que os cinco parâmetros destacados esgotam a investigação e são capazes de determinar, ou caracterizar por si, a atuação de uma rádio comunitária como arena pública. Entretanto, é possível afirmar que esses fatores são questões iniciais às investigações sobre o setor.

Por fim, vale lembrar, cada rádio comunitária e cada comunidade que conte com um veículo dessa modalidade possuem características específicas que precisam ser levadas em consideração para determinar a atuação do veículo. Porém, as questões levantadas nos parâmetros destacados são necessárias e se constituem no "mínimo" que um veículo dessa natureza precisa contemplar para proporcionar a formação de uma arena pública e, portanto, a participação da população no debate político

Referências bibliográficas

AVRITZER, L., COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Revista de Ciências Sociais (Rio de Janeiro)*, v.47, n.4, p.703-28, 2004.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia*: uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. *Estado, governo, sociedade*: por uma teoria geral da política. 4.ed. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

_____, MATTEUCCI, N., PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 11.ed. Brasília: Ed. da UnB, 1998.

BRASIL. Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998. Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9612.htm>.

_____. Ministério das Comunicações. *Radiodifusão comunitária no Brasil*: análise da situação e sugestões para sua disseminação. Relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial. Brasília, 2005.

CABRAL, A., ROCHA, B. L. O empoderamento popular por meio das rádios comunitárias: uma análise crítica. In: UNIÃO LATINO-AMERICANA DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO, COMUNICAÇÃO E CULTURA. Niterói, 2006. *Anais I Encontro da Ulepicc-Brasil*. Niterói, 18 a 20 de outubro de 2006, p.1-15.

CHAUÍ, M. *Convite à filosofia*. São Paulo: Ática, 2000.

DAGNINO, E., OLVERA, Alberto J., PANFICHI, Aldo (Orgs.). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. v.1. 1.ed. 536p. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (Dieese). *Aspectos conceituais da vulnerabilidade social*. Brasília: Dieese, 2007.

GARNHAM, Nicholas. The media and the public sphere. In: CALHOUN, C. (Org.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MIT Press, 1992.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública*: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade. v.II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

LEAL, S. Radiodifusão comunitária no Brasil: desafios e perspectivas para as políticas públicas. In: RAMOS, Murilo, SANTOS, Suzy dos. P*olíticas de comunicação*: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007. p.377-406.

LIMA, V. A. de, LOPES, C. *Rádios comunitárias*: coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004). Projor, jun. 2007. Disponível em <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/download/Coronelismo_eletronico_de_novo_tipo.pdf>. Acesso em 20/1/2009.

LINDBLOM, C. E. *O processo de decisão política*. Brasília: UnB, 1981.

LIPPMANN, W. *Opinião pública*. Trad. Jacques A. Wainberg. Petrópolis: Vozes, 2008.

MAIA, R. C. Dos dilemas da visibilidade midiática para a deliberação pública. In: XII ENCONTRO DA COMPÓS. Porto Alegre, 2003. p.1-22. Disponível em <http://www.unb.br/fac/comunicacaoepolitica/Rousiley.pdf>.

NUNES, M. V. As rádios comunitárias nas campanhas eleitorais: exercício da cidadania ou instrumentalização (1998-2000). *Revista de Sociologia e Política (Curitiba)*, n.22, p.59-76, jun. 2004.

SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada*: o debate contemporâneo. v.I. São Paulo: Ática, 1994.

7

Televisão no cenário regional[1]

Henrique de Oliveira Teixeira[2]
Thales Haddad Novaes de Andrade[3]

Introdução

No atual processo de disposição da indústria cultural,[4] a televisão assume um papel fundamental, se constituindo, apesar do surgimento de novos veículos e mecanismos, como principal referência na discussão acerca dos meios de comunicação. Isto é, a dinamização da mediação entre o campo da televisão e os indivíduos espec-

1. Este capítulo é fruto de um projeto de iniciação científica realizado sob a orientação do prof. dr. Thales H. N. de Andrade e com o financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).
2. Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos, atualmente faz mestrado em Ciência Política pela mesma universidade como bolsista da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).
3. Professor adjunto da Universidade Federal de São Carlos, integrante do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.
4. Essa perspectiva foi adotada, em especial, pelos autores da chamada Escola de Frankfurt, a qual é caracterizada pela corrente que denuncia a separação e a oposição do individuo em relação à sociedade como resultante histórica da divisão de classes, compondo sua tendência para a crítica dialética da economia política, isto é, seu ponto de partida está ligado à crítica da economia de mercado. Sua contribuição fundamental, portanto, consiste em confrontar o materialismo marxista com as temáticas novas que se apresentam à sociedade da época, como o autoritarismo, a indústria cultural, a transformação dos conflitos sociais nas sociedades altamente industrializadas, etc. Ver Adorno (1986), Girardi (2007).

tadores, à medida que novos sistemas de programação surgem e novas formas de constituição da esfera pública são formadas, compreendem transformações no cotidiano e na formação dos próprios meios de comunicação que, por sua vez, acionam reconfigurações de suas relações com os indivíduos. A "construção do real" numa determinada sociedade inserida nesse contexto e, por conseguinte, a cultura inerente a essa sociedade derivada do entendimento dessas produções (Williams, 1989), também são modificadas, mais particularmente, quando olhamos para a realidade do *regional*.

Neste texto, pretende-se analisar a *regionalização* da televisão brasileira e a maneira como esse fenômeno conduziu a expansão de sua cobertura e a ampliação de sua programação. Para tanto, ao conduzir essa investigação será utilizado como exemplo o estudo de caso da EPTV Central, emissora afiliada à Rede Globo instalada na cidade de São Carlos. Assim, procura-se responder a questões como: sua adequação diante das relações existentes no cenário local; a compreensão de suas características de implementação; e a aparente autonomia no dilema de atender aos interesses da comunidade em que está inserida e se relacionar com um "padrão" advindo da emissora à qual é afiliada. A construção desse percurso, portanto, salientaria as bases por meio das quais essas emissoras regionais se consolidam, inseridas nas dinâmicas inerentes ao campo televisivo regional e nacional.

Contudo, para compreender a formação do campo televisivo nacional é importante ressaltar que no contexto brasileiro, para que houvesse o fortalecimento e expansão dos meios de comunicação, era necessário, *a priori*, superar o subdesenvolvimento e acertar o compasso da modernização capitalista com a motivação da sociedade (característica da sociedade brasileira periférica). Essa necessidade determinou o moderno como um projeto de construção nacional.[5]

5. No caso dos meios de comunicação, a busca pela modernização enfrentará uma fase importante durante as décadas de 1940 e 1950. Pois é nessa época que os movimentos culturais de cunho empresarial vão se multiplicar. Entretanto, esse período é marcado mais por sua incipiência do que por sua amplitude, isto é, a

Ou seja, a necessidade de superar e pular etapas para o desenvolvimento estimulou o fortalecimento da modernização como um valor inquestionável (Ortiz, 1999). A ansiedade pelo moderno conjugado com a indústria cultural, portanto, passa a ser vista sob o signo da modernização, além de uma necessidade para efetivamente concretizar a nacionalidade brasileira.

Nota-se que o processo de consolidação do mercado de bens culturais ocorre no Brasil por volta das décadas de 1960 e 1970, representado pela consolidação da televisão no cenário da indústria cultural, cujo fortalecimento foi especialmente demonstrado pela valorização das produções nacionais e não mais pela importação (Ramos, 1995). Cenário este que será ampliado com as políticas adotadas pelo Estado militar, fortalecendo o crescimento do parque industrial e do mercado de bens de consumo materiais. Esse fortalecimento, vale notar, atingiu o cerne da produção de cultura, pois a censura advinda do autoritarismo político atinge a especificidade da obra, mas não a generalidade da produção (Ortiz, 1999, p.121).

Por conseguinte, é nesse momento que no Brasil se consolida a "racionalização" do trabalho de produção dos bens culturais e a lógica da produção televisiva ganha contornos especialmente "industriais" (Ramos, 1995). A audiência, por conseguinte, passa a constituir a "forma mercadoria", que explica a lógica da televisão e permite às emissoras seguirem o caminho de uma chamada "integração vertical, possibilitadora da internacionalização das atividades, do controle dos produtos e da redução dos custos" (Ramos, 1995, p.60).

Após essa primeira onda de globalização[6] das comunicações brasileira (Mattelart, 1989), os meios de comunicação no Brasil

---

improvisação, a experimentação e o empirismo são características que determinam a indústria cultural brasileira, que ainda buscava uma estrutura definitiva. Ver Ortiz (1999).

6. Período caracterizado pela viabilização da produção comercial dos meios de comunicação e sua integração na maneira de atuar globalmente difundida, além da concentração das regras do "jogo" em grandes grupos que monopolizam virtualmente a audiência nacional, com um forte impacto político e eleitoral ao

partem para novos desafios tendo em vista as rearticulações do mercado cultural nacional e internacional. Nesse aspecto, os veículos de comunicação vão passar a procurar estratégias na tentativa de concentrar e ampliar o número de espectadores, em uma maneira de fazer programação que se concentrará em aproximar um público com interesses cada vez mais distintos.

Essa segunda onda mostra como a lógica "massificante" dos meios de comunicação deu lugar à realidade muito mais complexa da fragmentação das linguagens. A ideia de homogeneização dos bens culturais é substituída nesse momento no contexto brasileiro e, especialmente, em relação com um mundo cada vez mais globalizado pela ideia de heterogeneidade, em outras palavras, a produção cultural passa a operar por meio de uma diversidade integrante (Mattelart, 1989).

Dessa maneira, é possível apontar a concretização dessa tendência ao comprovar o surgimento das primeiras emissoras regionais (por volta da década de 1970), ao se verificar o interesse de grandes redes de TV brasileiras em situar suas lógicas de programação e, por consequência suas lógicas comerciais, com o objetivo de atingir o espectador marcado por interesses específicos de sua localidade. Nesse sentido, tanto as novas tecnologias (que deram arcabouço a esse projeto regional) quanto a ampliação e o surgimento de novos centros urbanos no cenário de interesse das grandes organizações midiáticas, contribuíram para a viabilização de uma tendência "regionalista".

Ademais, é importante salientar que a dinâmica entre o nacional e o local, no caso específico da televisão brasileira e ainda mais da Rede Globo e da EPTV Central, está intimamente relacionada com a produção jornalística e com a publicidade. Quer dizer, as novas relações constituídas na TV aberta nacional que fundamentam a empreitada "regional" são concretizadas pelas relações que essas duas características, dominantes na espécie de comuni-

---

longo das décadas de 1970 e 1980 (representado, principalmente, pelas Organizações Globo). Ver Mattelart (1989).

cação por radiodifusão que se estabeleceu no Brasil, conferem a essa nova roupagem.

A televisão no Brasil

Apesar das dificuldades que o sistema brasileiro de telecomunicações enfrentou durante seu primeiro período de implementação, é possível notar que houve uma mudança de postura afirmada, especialmente, durante o governo de Jânio Quadros[7] e João Goulart,[8] que passaram a demonstrar a intenção de atribuir às redes de telecomunicações uma posição central no ideário do desenvolvimento e de segurança nacionais. Essa modificação demonstrou, além da condição prioritária que a comunicação assume para o governo brasileiro, a crescente tendência ou necessidade de uma participação mais presente do Estado, em substituição à iniciativa privada, no que tange à instalação da malha física necessária. Independente do motivo, o fato é que o governo viu-se lançado para ocupar o papel principal na cena do desenvolvimento comunicacional brasileiro, e foi justamente nesse ambiente que foi aprovado pelo Congresso o projeto do Código Brasileiro de Telecomunicações, em 27 de agosto de 1962, a Lei nº 4.117.[9]

É importante notar que, nesse momento, e o que é matéria regulamentada por essa lei, as telecomunicações eram interpretadas

7. Vale notar que já o governo de Jânio Quadros foi marcado pelo Decreto nº 50.666, que criou o Conselho Nacional de Telecomunicações com a intenção de elaborar o anteprojeto do Código Nacional de Telecomunicações, posteriormente. Endereço da íntegra do decreto <http://www.fiscolex.com.br/doc_163206_DECRETO_N_50_666_30_MAIO_1961.aspx>. Acesso em 12/4/2011.
8. Aqui, o que se quer ressaltar é que o governo de João Goulart, presidente nesse período de intensa agitação política após a renúncia de Jânio Quadros, somente conseguiu governar após a assertiva de tratados que, ao estabelecerem uma configuração parlamentarista para o sistema político, garantiram um grau limitado de governabilidade. Ver Fico (2004), Figueiredo (1993).
9. É possível conferir o Código aprovado nessa data em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4117.htm>. Acesso em 12/4/2011.

como uma grande variedade de serviços de transmissão e recepção. Quer dizer, desde serviços de telefonia até os parâmetros de radiodifusão procuraram ser abraçados pela lei que, justamente ao fazer isso, procura regulamentar veículos e tecnologias distintas num mesmo regimento jurídico. Esse primeiro código de telecomunicação, apesar da sua limitação *generalizante*, trouxe diversas inovações para o cenário dos meios de comunicação no Brasil e, por conseguinte, do desenvolvimento televisivo.

Desse modo, nota-se que com o Código procurou traçar um plano de atuação exigido para que o governo garantisse sua intenção de ampliação das telecomunicações no Brasil. É evidente que a lei procurou normatizar e regulamentar os diversos veículos comunicacionais no Brasil, mas procurou, também, ir além e sedimentar as bases de sua fiscalização e ampliação através de um sistema integrado. Ou seja, a criação do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), que estaria incumbido de fiscalizar a adequação legal das concessionárias ou mesmo das redes de comunicação que começam a se formar,[10] e a condução do Plano Nacional de Telecomunicações (PNT), que reuniria as intenções e diretrizes almejadas pelo governo na busca por um desenvolvimento dos meios de comunicação que satisfizesse os interesses de segurança nacional e fomentasse um crescimento comercial do campo no Brasil.

Por conseguinte, apesar dos interesses demonstrados pelo governo brasileiro na consolidação do sistema nacional de telecomunicações mesmo antes da tomada de poder pelos militares, vai ser somente no período autoritário que o PNT toma fôlego. Assim, é especialmente entre 1965 e 1972 que os militares assinarão uma série de decretos na tentativa de cumprir as diretrizes do plano

10. A televisão no Brasil teve início já nos anos 1950, embora nem o mercado nem a tecnologia contribuíssem para a iniciativa nesse momento. Já a formação das redes de televisão é um fenômeno posterior e conduzido com a intenção da ampliação de suas transmissões e alcance de telespectadores. Para mais informações sobre a história do meio no Brasil, ver Xavier & Sachi (2000), Bolaños (2004). No que diz respeito à expansão através da composição das redes, ver Kurth (2006), Müller (2007), Mendes (2007).

(Kurth, 2006). Dentre as principais medidas adotadas nesse período, vale salientar a criação da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), que tinha como função coordenar as redes básicas de transmissão[11] em todo território nacional, bem como a criação do Ministério das Comunicações[12] e, em 1972, da *empresa* pública Telecomunicações Brasileiras S. A., responsável pela "operação do Sistema Telebrás[13] em todo Brasil" (Kurth, 2006).

Diante desse quadro, a Embratel determinou o marco da reforma do sistema de telecomunicações (Filho, 2002). Com o progresso de suas atuações aliado ao interesse dos militares, a empresa estatal passava gradualmente a assumir as principais ações no campo comunicacional brasileiro, levando a comunicação ao território brasileiro e ligando-a com o resto do mundo.[14] Sete anos após a sua criação, conclui-se a Rede Básica de Telecomunicações

11. A intenção da criação está na necessidade de condução e formação de um moderno sistema de redes que acompanhasse as tecnologias da época, assim, o Sistema Nacional de Telecomunicações seria responsável pelos serviços de telefonia, telegrafia, difusão de sons e imagens, transmissão de dados, fac-símile, telecomando e radiodeterminação. Ver Filho (2002).
12. O Ministério das Comunicações data de 25 de fevereiro de 1967 e foi criado com o Decreto-lei nº 200, expedido pelo chefe do regime militar no período, Castello Branco. É possível conferir informações de sua criação no endereço <http://www.mc.gov.br/o-ministerio/historico/23292-historico-do-ministerio-das-comunicacoes>. Acesso em 12/4/2011.
13. No ano de 1967, o Decreto-lei nº 162 transferiu para as obrigações da União o poder de os municípios explorarem os serviços de telefonia. Nesse mesmo ano, como parte de uma ampla reforma administrativa do novo regime, criou-se o Ministério das Comunicações (Decreto-lei nº 200, de 15 de fevereiro de 1967). Juntamente com o novo órgão, foram criadas as empresas estaduais de telecomunicações, as chamadas Teles. Mas foi somente em 1972 que foi criada a *holding* para o setor, a Telebrás (por meio do Decreto nº 70.914, de 1972), que seria responsável por incorporar as teles estaduais e a Embratel. Ver Filho (2002), Embratel (1995).
14. Nesse momento, após a implementação e a consolidação do sistema nacional de telefonia, a Embratel realiza o passo seguinte de envolvimento com as novas tecnologias da comunicação inaugurando o cabo submarino Bracan, em 1973, que interligava o Brasil com a Europa. Além desse exemplo, é possível encontrar outros, como o do cabo Atlantis (Filho, 2002).

(Kurth, 2006; Filho, 2002), que, embora estivesse destinada especialmente à implementação das redes de telefonia, trouxe, nesse momento, a televisão a reboque.

Assim, apesar da grande transformação que a Embratel configurou no sistema de telecomunicações, o sistema televisivo nacional somente vai se consolidar com o surgimento dos satélites e a implementação de seu sistema de transmissão. Quer dizer, apesar da possibilidade de formação através das redes de cabos que determinou o desenvolvimento televisivo no Brasil em seu princípio, os satélites foram responsáveis pela facilidade de integração do território, da formação e consolidação da grade de programação, bem como a segurança na divulgação dos comerciais.[15] Desse modo, os estudos para a implementação do sistema de satélites, que tem início a partir de 1964, e a primeira utilização do sistema, para a transmissão do lançamento da Apolo XI, em 1969, somente foram completados com o lançamento do primeiro satélite brasileiro em 1985, o Brasilsat I (Xavier & Sachi, 2000).

Com esse cenário construído, é necessário agora considerar quais os caminhos que levam o desenvolvimento da televisão no Brasil a ser conduzido pela formação da malha de afiliadas. Afinal, com a construção de uma rede que acabou por integrar todo o território nacional, qual seria a intenção das redes de televisão em distribuir a sua atuação em regiões menores de produção? Portanto, entender a forma como foi implementada e a sua regulamentação compõem o cenário para a investigação da formação das redes nacionais de televisão e a sua consequente difusão através de afiliadas.

Redes e afiliadas: o advento da regionalização

No que tange ao desenvolvimento brasileiro das redes de televisão, é importante notar que ele segue um modelo comercial, con-

15. Ver Kurth, 2006, p.40.

dicionado pelo exemplo estadunidense, e que se desenvolve, especialmente, a partir da década de 1960. Com a exceção de poucas emissoras,[16] o desenvolvimento das redes de televisão no Brasil é configurado a partir de um centro irradiador, o Sudeste, mais especificamente, São Paulo e Rio de Janeiro.[17] Assim, apesar das condições que levaram essa região ao vértice do processo de desenvolvimento comunicacional no país nos conduzirem para um caminho diferente do interesse dessa análise, vale notar que a consolidação da televisão no Brasil somente foi possível em razão das características que esse espaço possibilitava: a racionalização econômica da televisão como investimento e negócio; a popularidade desse meio de comunicação na região; e o estágio avançado em que se encontravam as distribuições físicas nessa região (Kurth, 2006).

Evidentemente, apesar da importância das realizações de Chateaubriand,[18] o início da televisão no Brasil é determinado mais pela sua incipiência e experimentalismo do que pela consolidação de uma maneira ou um modelo de produzir programação (Ramos, 1995). Aliado a esse cenário, vale notar que as transmissões enfrentavam, nesse princípio, grandes dificuldades, compreendidas pela própria tecnologia que se dispunha na época. Mesmo

16. Uma das exceções que se pode notar nesse trajeto do desenvolvimento da indústria da comunicação no país é o da TV Ceará, uma emissora ligada à TV Tupi e, portanto, a Assis Chateaubriand, que procurou nesse estado arquitetar uma maneira de fazer televisão fora do Centro-Sul do país. Para uma análise dessa emissora em específico, ver Lima (2003).
17. Evidente que essa condição não é somente reflexo dos interesses das emissoras de televisão, mas característica do desenvolvimento econômico que configurou o cenário nacional desde os primórdios da colonização e foi intensificado durante o processo de industrialização e deslocamento contundente dos espaços rurais para os urbanos, processo que está em vigor nesse período.
18. Francisco de Assis Chateaubriand Bandeira de Melo foi um empresário voltado para os meios de comunicações no Brasil. Proprietário dos Diários Associados, conseguiu com essa companhia, que unia jornais e revistas, estações de rádio e de telégrafos, o investimento necessário para a importação das tecnologias da televisão, construindo a primeira emissora no país, a TV Tupi. A importância desse ator nas transformações dos meios de comunicação pode ser encontrada em varias referências, entre elas, Morais (1994).

com o surgimento de outras emissoras no campo das telecomunicações brasileiras, tais como, a Rede Record em 1953 e a TV Excelsior em 1959, por exemplo,[19] a programação ainda era distribuída e, portanto, produzida localmente, pois as transmissões não conseguiam cobrir um raio maior do que cem quilômetros. E, justamente por essa razão, as transmissões eram restritas à região em que eram produzidas, não formando a consolidação de redes de comunicação. Vale notar que o surgimento da tecnologia do videoteipe muda a disposição desse campo e introduz a possibilidade de criação de grandes redes nacionais de televisão (Kurth, 2006). Ou seja, a partir da década de 1960, emissoras que formassem uma rede associada tinham a possibilidade de gravar e retransmitir a programação que, apesar de não ser simultânea – mesmo porque essa característica somente surge com o satélite –, podia ser similar ou editada. É importante ressaltar que essa possibilidade foi consolidada em virtude das condições produzidas pela Embratel e, posteriormente, pela implementação do sistema de satélites.

Vale notar que essa nova tecnologia não somente determinou o surgimento de redes, mas também o aumento da influência da indústria norte-americana em outros países, tais como o Brasil. Isto é, a possibilidade de gravação e edição barateava as programações vindas de fora, em comparação com o gasto para se produzi-las no Brasil. Assim, o mercado de "enlatados" cresceu e a influência dos paradigmas de uma televisão comercial se consolidaram.[20]

---

19. Outras emissoras figuraram no cenário nacional nesse período, entre elas: a TV Rio inaugurada em 1955, e a TV Continental com o início das atividades em 1959. Ver Kurth (2006), Xavier & Sachi (2000).

20. Apesar da existência, desde períodos anteriores, de anunciantes em programas, ou mesmo de programas estritamente vinculados às marcas, esse período marca a viabilidade de um modelo, ou da vulnerabilidade da indústria brasileira. Em relação à consolidação e ao processo de formação da tradição cultural brasileira, ver Ortiz, 1999; já a compreensão de que essa característica determinava a vulnerabilidade e a interferência dos anunciantes, ver Bolaño (2004).

Portanto, ao analisar as redes de televisão no Brasil, é importante notar que o desenvolvimento e consolidação das emissoras regionais, ou o crescimento das afiliadas, são especialmente relacionados com a atuação da Rede Globo. Essa emissora, que surge somente em 1965, passa a ser responsável na década de 1980, particularmente, pela grande expansão que o sistema de afiliadas vai enfrentar. Assim, num primeiro momento, nota-se que a Globo não se distingue, seja no aspecto administrativo, seja no de programação, das outras emissoras que formavam o cenário nacional. Entretanto, é em 1966 que essa emissora, com a mudança em sua perspectiva administrativa, vai transformar a comunicação no Brasil e, desse modo, o tratamento da televisão nesse mercado (Kurth, 2006; Kehl, 1986). Nesse sentido, vale notar que as emissoras da família Marinho[21] foram as pioneiras nas transmissões nacionais, cujo maior exemplo é a produção do *Jornal Nacional*.

Por conseguinte, nota-se que a Rede Globo surge num momento em que o mercado de comunicação passa por grandes modificações. Essas mudanças, que são especialmente identificadas com a entrada de grandes capitais no setor a despeito e em consonância com o interesse do governo autoritário em consolidar a indústria televisiva como mote da modernização da nação, a consolidam como a maior rede comunicacional brasileira. Juntamente com essas condições, é possível ressaltar que, em audiência nos dois principais mercados brasileiros – Rio de Janeiro e São Paulo –, o desempenho da Globo, ao longo dos anos 1970 e 1980, foi diferente em função do declínio de algumas emissoras e da inexistência de outras redes concorrentes (Xavier & Sachi, 2000). Foi um período longo em que a Globo pôde implementar sua política de programação, que entendia a televisão como hábito.

O que ainda limitava a ampliação e a consolidação da Rede Globo no que concerne ao mercado de afiliadas pelo Brasil eram as

21. Emissoras que estavam instaladas em São Paulo, com a aquisição da TV Paulista ainda em 1966 e a instalação de uma TV em Belo Horizonte, em 1969, além da "matriz" no Rio de Janeiro. Ver Kehl, (1986).

restrições então impostas pelo Código Brasileiro de Telecomunicações,[22] mais especificadamente, o Decreto nº 236, de 1967. A possibilidade criada pela Embratel ao ampliar as redes físicas de transmissão não remeteu a uma transformação ainda maior no sistema comunicacional brasileiro especialmente pelas restrições que o decreto impunha: a limitação de canais próprios que cada empresa poderia possuir, ou seja, um limite que não contribuía para a formação de um grande conglomerado e a possível distribuição da programação. Assim, ao permitir cerca de dez emissoras de radiodifusão de som e imagem, sendo que, no máximo, poderia haver duas por estado, o governo dificultou, num primeiro momento, a distribuição e a produção de programação por outros centros fora do eixo Rio-São Paulo. Entretanto, outros caminhos para a expansão foram encontrados, um que aliava a distribuição das ações entre os familiares[23] e outro que encontrou na associação com as afiliadas, ou os empreendedores regionais, o caminho definitivo.

Assim, a *regionalização* da televisão[24] sintetiza a compreensão do processo de operacionalização das redes nacionais em torno dos valores regionais acionados por suas afiliadas. Assim, essas redes, ao envolverem um grande número de emissoras, sejam elas próprias ou afiliadas, determinam um mesmo padrão de produção que

22. A Lei nº 4.117/1962, de 27 de agosto, que institui o CBT pode ser encontrada no endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4117.htm>. Acesso em 13/4/2011.

23. Vale notar que o monopólio familiar das redes de televisão é consequência direta das relações permitidas pelo Código Nacional, que não consentia as formações de grandes empresas senão pela distribuição entre familiares, já que havia impeditivos legais de aquisição de várias concessões por um empresário. Além dessa condição, outra característica importante do desenvolvimento dos meios de comunicação no Brasil é a propriedade cruzada, na qual o mesmo grupo possui diversos veículos. Para uma análise mais aprofundada, ver Lima (2001) e Azevedo (2006).

24. Apesar de esse fenômeno ser descrito nesta análise somente para o caso da televisão, é possível apontar a articulação com o valor regional em outros veículos de comunicação, tais como os jornais e o rádio. No caso das estações da rádio, ver Haussen, 1998; e em relação aos jornais, Dornelles (2005) e Fellipi (2007).

configura a programação, os comerciais e as ações de todas as emissoras perante o telespectador ou a comunidade na qual se inserem. Quer dizer, todas as emissoras pertencentes a um mesmo grupo de telecomunicações atuam da mesma maneira nas diferentes variáveis que compõem o campo televisivo brasileiro. O processo de regionalização pressupõe uma transmissão sincronizada da programação que vem, essencialmente, da chamada cabeça da rede ou emissoras geradoras e espaços predeterminados de exibição da programação das diversas regiões, bem como de seus anunciantes.[25]

Evidentemente, a discussão que envolve a incorporação do regional na perspectiva das redes de televisão não são restritas apenas a uma condição. A análise da relação entre o processo de *globalização*, sentido pelas emissoras nacionais especialmente a partir dos anos 1980, e a busca pela inserção das dinâmicas regionais ou locais balanceando a programação entre uma espécie de produção que vincula as questões macrossociais com as do espaço micro têm sido apontadas como geradoras de uma tensão.[26] Essa explicação tem sido preterida em relação a outras espécies de condições que levaram as redes de comunicação a optar pela expansão em afiliadas, entre elas, a importância da contribuição econômica de uma emissora com grande rentabilidade. Na verdade, a tensão inerente à própria essência de produção de programação regional, vinculada a uma comunidade delimitada, e o resto da grade vinculada ao nacional e às questões internacionais, determinariam uma outra compreensão das características que as redes atribuem ao próprio telespectador.

Assim, vale notar que a contribuição das afiliadas ao processo de desenvolvimento da televisão de uma maneira geral é fundamentada em dois princípios. Um primeiro fator que está intimamente relacionado com os "cuidados regionais" que o processo de *glo-*

25. Vale notar que essas características são assumidas tendo em vista o padrão de atuação da Rede Globo e que, apesar de apontar certas similaridades no que diz respeito a outras redes de televisão, não pode ser aplicado sem a consideração de algumas ressalvas. Ver Mendes (2007), Müller (2007).

26. Ver Fabbri (2006), Bazi (2001).

balização gerou nas redes, fundamentada na vontade de notícias mais próximas dos telespectadores. E uma segunda condição estritamente determinada pela necessidade de expansão do mercado e viabilização do negócio da televisão.

É evidente que esse interesse pela região está aliado à rentabilidade econômica que essa espécie de desenvolvimento gera, e isso pode ser percebido não somente no caso da televisão, mas também no que diz respeito a outros meios de comunicação, tais como o rádio e os jornais.[27] Contudo, vale notar que nem sempre a *regionalização* da televisão conduz a aspectos positivos na recepção de sua programação pelos espectadores. Ou melhor, é possível notar que a intenção de atingir uma delimitada região com a geração de suas notícias esbarra muitas vezes em interesses políticos e comerciais que comprometem a cobertura de todos os municípios, pois se restringem às principais cidades (Peruzzo, 2005).

No caso brasileiro, portanto, é possível constatar, principalmente pela literatura assumida, que há uma efetiva reordenação dos meios de comunicação na busca de mercados que vem se estabelecendo nas diferentes regiões da economia nacional. É possível perceber que não somente as grandes empresas de comunicação estão se rearticulando para atingir mercados regionais emergentes, mas que também um grande número de localidades[28] está desenvolvendo vínculos com os veículos de comunicação ou criando seus próprios veículos na tentativa de discutir suas identidades. Mais do que isso, o diálogo do regional com a televisão ou, de maneira mais

27. Claro que cada veículo de informação, e mesmo cada empresa, procurou tratar essa aplicação de forma diferente, da maneira que lhes fosse mais conveniente. Mas, salvo algumas configurações diferenciadas, o processo de expansão regional assumiu a mesma base. Desse modo, é possível conferir a expansão realizada pela Rede Globo em Bazi (2001), Fabbri (2006), Kurth (2006); também pode-se verificar a expansão realizada pela Bandeirantes em Müller (2007); e, por fim, pode-se conferir a maneira como o Sistema Brasileiro de Televisão (SBT) realizou a sua expansão em Mendes (2007).

28. Essa condição pode ser percebida especialmente em municípios e bairros em grandes metrópoles, não somente no que diz respeito a canais de televisão – principalmente na TV fechada – , mas também a jornais de bairro e rádios comunitárias.

geral, com os meios de comunicação, tem se mostrado uma tendência da indústria cultural brasileira. Diálogo que, determinado por diferentes pontos e diferentes estratégias, vem se constituindo numa resposta às rearticulações do mercado e também uma busca, de certo modo, do reconhecimento pelas comunidades.

A relação que a televisão admite com as regiões em que estabelece suas afiliadas não assume somente uma perspectiva, e pode ser mais bem elucidada quando retomamos alguns processos que determinaram o campo comunicacional brasileiro. Nesse sentido, é importante notar que há um jogo de interesses tanto dos mecanismos da indústria cultural em se relacionar com a região, quanto do local em buscar a estrutura da indústria na tentativa de se insinuar dentro de uma determinada comunidade. Isto é, existe o estabelecimento de um jogo mútuo de interesses quando adotamos a perspectiva da *regionalização*, compreendido ora como estratégia de mercado, ora como manifestação das informações regionais ou comunitárias.

Ademais, nota-se que há o estabelecimento de um contraponto entre a ideia de uma crescente homogeneização cultural em virtude de um contundente processo de urbanização e uma integração das redes de comunicação de massa (Jacks, 2003) e a afirmação dos mais diferentes tipos de identidades. Dentre estas, encontram-se identidades regionais que salientam suas diferenças em relação ao restante do país, como forma de distinção cultural. A análise que Jacks (2003) traça por meio do Movimento Nativista do Rio Grande do Sul mostra que a comunicação não é somente segmentada do ponto de vista das classes sociais, mas também de acordo com a região.

Segundo Jacks (2003), de acordo com a tradição dos estudos da comunicação, quer seja a perspectiva frankfurtiana, quer seja a funcionalista,[29] a relação estabelecida entre a cultura regional e a in-

29. *Grosso modo*, a identificação com a proposta funcionalista dos *mass media*, ou com a perspectiva mais abrangente do estrutural-funcionalismo, procura verificar os meios de comunicação através de uma abordagem mais geral que pretende entender a função exercida pelos sistemas de comunicação, ou seja, procura uma definição a partir da sociedade e da perspectiva de seu equilíbrio social. Já o paradigma frankfurtiano, identificado com a chamada teoria crítica, entende

dústria cultural tem sido tratada de forma que esta, por suas próprias características intrínsecas de massificação e homogeneização, fragiliza, quando não extermina, a identidade cultural das comunidades atingidas. Entretanto, de acordo com a perspectiva dessa análise, a compreensão do fenômeno da cultura/comunicação é a de que existe uma relação dialética entre essas instâncias da cultura contemporânea, na qual ambas se configuram mutuamente.

Isto é, a análise da relação entre os fenômenos culturais e a abrangência da indústria cultural está determinada por uma perspectiva de dinamismo cultural. Esse entendimento possibilita a compreensão da efetiva relação existente entre as duas esferas, uma vez que "lida com a concepção de cultura a partir da explicação do modo pelo qual ela é produzida" (Jacks, 2003, p.18). Ou seja, a cultura precisa ser colocada e estudada no âmbito de sua relação com o material, o social e o histórico, que conduz as transformações que a dinamizam e a transformam.

Nesse sentido, a cultura regional é entendida como significação e identificação de um segmento populacional determinado pela sua posição geográfica, mostrando-se importante diante de um "processo cultural hegemônico que tende à homogeneização" (Jacks, 2003, p.135). Portanto, o Movimento Nativista das décadas de 1970 e 1980 propôs uma transformação nos padrões da indústria cultural impondo sua penetração nos veículos de comunicação e, por sua vez, adotando novas tecnologias informacionais e novos padrões de consumo. Para Jacks (2003, p.136),

> [...] o Movimento Nativista, manifestação cultural regional gaúcha, propôs uma evolução, lidando com valores tradicionais, que estão sujeitos às mudanças da sociedade contemporânea, desde a adoção da tecnologia até a aceitação de novos padrões de consumo. Com estas características acabou se tornando um movimento forte a

---

os meios de comunicação de massa a partir do confronto do pensamento crítico com a cultura, buscando no materialismo marxista a análise das dinâmicas societárias de sua época, como a indústria cultural, cf. Wolf (1992).

> ponto de estabelecer uma relação de convivência com a indústria cultural.

O que essa análise aponta é que somente uma cultura solidamente identificada com determinados valores sociais, nesse caso regionais, pode enfrentar um processo de resistência aos valores extremos que chegam por meio da indústria cultural. Isto é, a permanência dos aspectos regionais no Rio Grande do Sul só foi possível por causa da solidez adquirida pelo movimento tradicionalista e, posteriormente, nativista. A partir do momento em que esse movimento de características locais assumiu bases sólidas, ele começou a se impor às empresas culturais, pressionando-as pela demanda, e possibilitou as bases para a consolidação desse mercado regional.

Entretanto, mesmo nesse caso específico do Movimento Nativista, Jacks (2003) ressalta que, apesar de possuir bases sólidas no contexto gaúcho, esse aspecto da cultura regional foi determinado por duas articulações intrínsecas e inevitáveis. Por um lado, impondo sua penetração nos veículos de comunicação, e, por outro, entrando nas engrenagens do sistema, terminando por ser massificado (Jacks, 2003, p.137). Quer dizer, apesar de não se tratar de uma articulação da *regionalização* da televisão como se busca alcançar nesse estudo, com uma esfera regional mais delimitada geograficamente e por meio de afiliadas, a experiência no Rio Grande do Sul e sua análise servem para mostrar a forte influência no contexto das regiões que esse desenvolvimento da televisão exerce.

Por fim, é importante ressaltar que é a qualidade da programação local que define a personalidade da emissora e sua integração com a comunidade. Nesse sentido, o *modelo* poderia ser resumido, segundo Cruz (1994, p.160),

> (n)o aproveitamento dos mercados regionais, por emissoras pequenas, enxutas, de alta lucratividade, que encontram na produção local sua fonte de recursos e de credibilidade junto à comunidade, mas que vêm acompanhadas ao mesmo tempo, de uma programação nacional de qualidade.

Essa condição da *regionalização* das empresas de comunicação e, em especial, da televisão, aliada com o papel fundamental que elas passam a exercer no mundo contemporâneo, faz com que se tornem produtoras, transmissoras e a principal fonte de informação da sociedade. Sendo, portanto, geradoras de um vínculo com a identidade na qual se estabelecem, fechando o ciclo que alinha aumento do alcance das transmissões e a quem elas atingem com a viabilidade econômica. Em outras palavras, o fortalecimento das grandes redes de televisão é o que atraiu as empresas de comunicação a essa busca pela região, configurando-se por meio da criação de fortes vínculos sociais e do aproveitamento de mercados que atingem cada vez mais visibilidade no cenário nacional.

A EPTV Central e sua arquitetura

A rede nacional como base de sua programação somada às produções locais, principalmente noticiários e programas informativos nos horários cedidos, formam a receita das emissoras regionais. Esse modelo de TV regional foi seguido, por exemplo, pela Empresa Paulista de Televisão (EPTV), a afiliada da Rede Globo no interior de São Paulo que alcançou um crescimento real em 1988, demonstrado pela consolidação de sua programação local, sobretudo com a instalação de outras duas afiliadas, além das duas já estabelecidas. A EPTV, uma sociedade entre João Roberto Marinho e José Bonifácio Coutinho Nogueira, que era composta primeiramente pela TV Campinas em 1979, produziram em fevereiro de 1988 cerca de 27 minutos diários de jornalismo. Uma produção regional pequena se comparada com a transmissão da RBS, que já em 1988 colocava no ar mais de duas horas de programação local diária.

Portanto, como fórmula de adequação de mercado, as emissoras regionais procuram afiliar-se a uma televisão de penetração nacional e negociar aberturas na grade de programação para submeter a sua programação regional, além de negociar o espaço publicitário. A EPTV confirma essa ideia, revelando que a proposta da emissora

era, desde o início, aliar a liderança e a consolidação de uma rede nacional como a Rede Globo de Telecomunicações à força das emissoras regionais,[30] principalmente, com o mercado latente de pequenos centros de irradiação que passam a ter relevância na economia nacional.

O projeto regional adotado pelas Emissoras Pioneiras de Televisão (EPTV) está estruturado basicamente por duas esferas. Em um primeiro momento, pode-se notar que há a produção de programas e eventos culturais, esportivos e políticos que retratam e respeitam as características regionais, atendendo assim a alguns de seus anseios (Bazi, 2001, p.14) e procurando criar uma identificação com a comunidade à qual pertence a emissora. Em um segundo momento, percebe-se que é por estabelecer esse vínculo regional que os conglomerados empresariais e comerciantes locais sentem-se representados, mantendo a estrutura financeira e viabilizando o projeto da EPTV e de outras emissoras regionais.

É importante notar que foi a partir da década de 1980 que o projeto de *regionalização* ganhou força no campo televisivo nacional e, em particular, no que tange à expansão da Rede Globo. Essa abertura foi possível sobretudo devido à criação no organograma, dessa rede, de um setor específico para atender às suas afiliadas: a Central Globo de Afiliadas e Expansão (CGAE).[31] Esse órgão foi responsável por viabilizar as emissoras locais e suprir todas as suas necessidades, como as de programação, de engenharia e de jornalismo.

Desse modo, em sua história, o grupo EPTV enfrentou grandes dificuldades para estabelecer um "padrão de qualidade" de sua programação regional, principalmente em razão da falta de profis-

30. A união dessas duas lógicas é apontada como frutífera tanto no aspecto econômico em relação às emissoras geradoras quanto no aspecto de desenvolvimento e crescimento das funções imediatamente ligadas à criação de um canal de TV na região, tais como o aumento das vendas, o surgimento de agências de publicidade, de faculdades que oferecem cursos ligados às profissões de comunicador. No caso da EPTV, ver Bazi (2001), Fabbri (2006).

31. Para uma compreensão mais específica da criação deste setor, cf. Bazi (2001).

sionais especializados na região. Contudo, a superação dessa dificuldade, de certa maneira, fez com que a experiência e a viabilidade dessa emissora regional se tornassem a base para a implementação das outras três afiliadas da família Nogueira na região: a EPTV Ribeirão Preto em 1980, a EPTV Sul de Minas em 1988 e a EPTV Central em 1989.

A maneira de se fazer televisão regional adotada pela EPTV se mostrou uma forma hábil de captação de recursos dos comerciantes e empresários do interior e, por esse motivo, passou a ser utilizada com maior ênfase pelas demais afiliadas da Rede Globo. Pode-se notar que ao mesmo tempo em que a emissora proporciona ao anunciante local colocar o seu produto na televisão, ela também determina indiretamente uma identificação com a comunidade e proporciona o desenvolvimento de novas formulações do mercado de trabalho (agências de publicidade, estúdios gráficos, a empregabilidade dos jornalistas, etc.).

Nesse sentido, ao apontar as características dos ramos dos meios de comunicação, em especial emissoras como as de propriedade do grupo RBS e da EPTV, é possível notar que as relações e as dinâmicas estabelecidas por essas empresas comunicacionais compreendem aspectos que não se restringem à produção de bens culturais. Seus campos também estão imbricados por determinações políticas, econômicas, institucionais, de relações pessoais, entre outras. Ademais, além das inter-relações assumidas dentro dos campos televisivos regionais, é importante salientar a universalidade do mercado televisivo e, portanto, a caracterização, dentro do sistema comunicativo desses empreendimentos regionais, do âmbito nacional e internacional.

Por conseguinte, a literatura coloca um desafio a ser enfrentado quando buscamos a compreensão dos processos de regionalização da esfera televisiva e a sua específica relação com os aspectos políticos inseridos na transformação suscitada por essa transformação da comunicação brasileira. Quer dizer, é necessário apreender tanto os aspectos que envolvem a produção dos programas, comerciais e jornais televisivos como as relações que esse campo estabelece com

as lógicas de mercado de bens culturais da região, para, por fim, investigar o novo perfil que ele determina no campo da política e dos atores políticos da região. E, tendo em vista essas relações, compreender em que medida há uma mudança de postura, além de como esse novo ramo da comunicação *regionalizada* empurra essa nova arquitetura.

É justamente no sentido apontado até aqui que é possível compreender esse "projeto" regional estruturado, ou moldado, por algumas características específicas. Dessa maneira, podem-se perceber quatro pontos fundamentais que orientam a arquitetura dessa emissora em especial: a integração regional, a relação da TV com o poder local, o padrão, e, por fim, a própria relação entre os departamentos que têm mais atenção na dinâmica da emissora, o de jornalismo e o comercial.[32]

Integração regional

No que diz respeito à integração regional, vale notar que a EPTV em São Carlos se instalou posteriormente à implementação da EPTV em Campinas, que consiste na matriz das Emissoras Pioneiras, e também da afiliada de Ribeirão Preto. Em virtude dessa condição, antes da criação da EPTV Central em São Carlos, a região que hoje é atendida por essa emissora antes era dividida entre aquelas duas. Isso acarretou uma dificuldade inicial para a praça central, que teve, a partir de 1991, o desafio de "formar" o território de 42 cidades em uma região com interesses comuns, em detrimento de suas antigas regiões. Para tanto, a região central passou a dividir a região em três cidades predominantes, diferente das outras "praças", que constituíram sua área de cobertura por meio de

32. É importante salientar que a condução dessa análise está estruturada pelas entrevistas em profundidade realizadas com os profissionais dessa emissora (EPTV Central), sobretudo com os contratados desses dois departamentos, o de jornalismo e o comercial. Vale salientar também que elas foram realizadas durante o período de dezembro de 2008 a junho de 2009.

um grande polo (isto é, Campinas ou Ribeirão Preto, por exemplo). A essa questão, os entrevistados salientaram:

> São 42 municípios, na área de cobertura. Mas não há uma divisão. O que há é assim: Araraquara é uma sucursal da EPTV, porque é a segunda cidade maior, então há uma importância, porque é praticamente a mesma coisa de São Carlos: uma tem 200, outra 198 (mil habitantes). Então, a única diferença que a gente acaba realmente estabelecendo é porque a sede está aqui, e lá uma sucursal. Mas não há uma divisão, a gente tem que fazer a cobertura das 42 cidades; agora, é lógico que as cidades maiores acabam nos pautando mais, Rio Claro, Araraquara e São Carlos acabam praticamente dominando o noticiário. (Entrevista concedida por um jornalista da emissora)

Nota-se que a EPTV Central, assim como a EPTV Sul de Minas, precisa fazer diariamente uma cobertura geográfica maior do que nas demais emissoras do grupo. A esse fator adiciona-se uma dificuldade, a de que a "praça" de São Carlos é a segunda menor em termos de estrutura.[33] Portanto, é possível relacionar uma diferença importante em relação às outras empresas do grupo: há, evidentemente, pelo interesse de combinar toda a região em suas matérias e garantir uma menor centralização, uma grande necessidade de viagens para a produção das notícias e do telejornal. Isto é, a emissora, mesmo que enfrente maiores dificuldades na viabilização da ideia "integracionista" da região aplicando uma cobertura diferente no dia a dia, por opção editorial e em virtude da região em que está inserida, é desafiada a realizá-la.

33. O que compreendemos aqui como estrutura está relacionada com questões que passam tanto pelo número de funcionários, pelo número de carros para serem realizadas as coberturas e pela abrangência de habitantes da área de cobertura, quanto pelos valores dos espaços comerciais e a própria relação com as outras emissoras do grupo. Nessa escala, a região Central fica somente à frente da emissora do Sul de Minas, que, por conseguinte, também enfrenta problemas na cobertura diária da região.

Ora, a dificuldade de garantir um aspecto positivo à relação entre a estrutura da emissora e a esparsa área de cobertura da região central também está visível no departamento comercial, pois, nesse setor, assim como no departamento de jornalismo,[34] também existe o interesse de trazer o anunciante da região aos intervalos da emissora e, da mesma forma, se enfrenta a dificuldade de tornar esse interesse realidade. Nesse sentido, um funcionário afirma:

> A gente trabalha (com) uma cobertura de 42 municípios, como eu te falei são quatro pessoas de rua, de campo mesmo. Então é humanamente impossível você imaginar que essa gente, que esses quatro atendimentos vão dar conta de atender todo esse mercado. Daí a necessidade que a gente tem dessa relação muito próxima com as agências de propaganda. A gente fecha uma base aí de, já fechamos uma média de duzentos processos por mês de venda. Se você depender só do trabalho deles de campo, de prospecte, de atendimento, isso é impossível, não tem como dar conta disso. Então você depende do trabalho da agência, a agência tem que ser uma parceira mesmo nossa pra que ela faça esse prospecte, para que ela coloque a TV no planejamento comercial do cliente e nos procure pra gente poder andar com isso. (Entrevista concedida por um funcionário do Departamento Comercial, Comercial 2)

Em outras palavras, existe uma dificuldade real, a EPTV Central, assim como a empresa do Sul de Minas, enfrenta certa precariedade no cotidiano de suas produções. Precariedade esta que, de certa forma, limita os trabalhos diários não somente no que está disponível para a abrangência dentro da região, mas também nas espécies de produções, tendo em vista que a essa dificuldade está

34. Apesar de esse interesse não ser caracterizado pela mesma espécie, já que no jornalismo ele se refere à busca pela credibilidade e pela vontade de trazer todas as notícias que são importantes para a região. No caso do comercial, esse interesse estaria mais relacionado com a intenção fundamental de que, quanto maior a área de cobertura, maior a fatia do bolo que emissora conseguiria cortar.

aliado o fato de essas duas "praças" constituírem os menores índices potenciais de consumo (IPC%)[35] dentro do grupo. Ou seja, as emissoras da região Central e do Sul de Minas convivem com limitações que não deixam de nortear a produção diária das matérias e, portanto, o próprio estabelecimento da emissora na região.

Poder local

Já no que diz respeito à relação direta da emissora com o poder político da região, em especial do município de São Carlos, é possível elencar algumas questões. Num primeiro momento, nota-se que não existe uma linha única seguida por todas as emissoras afiliadas à Rede Globo. Cada emissora apresenta sua especificidade, seja na construção de sua programação diária, seja na utilização do horário cedido a ela, seja na busca por atender às demandas que ela entende ser de seu público. Nesse sentido, podemos caracterizar a resposta de um entrevistado quando questionado sobre a diferença de duas emissoras de grupos diferentes, mas afiliadas às Organizações Globo:

> São linhas editoriais diferentes. As afiliadas elas têm as suas linhas. Isso muda de acordo com a direção da emissora. A TV TEM ela tem uma linha um pouco mais agressiva, digamos assim, em relação à política. Tanto que havia uma cobertura um pouco maior. Isso não quer dizer que seja melhor. Porque quando você está envolvido nesse processo todo, você acha que aquilo é o certo. Mas quando você deixa esse processo, quando você conhece outros processos, você começa a perceber que aquele processo em que você estava antes e achava que era bom talvez não fosse tão bom para o telespectador. Porque daí eles começam a te dizer que não gostavam porque você já não está mais naquele lugar. Então eles já falam abertamente: "Olha enche muito o saco. Todos os

35. O IPC é medido anualmente por encomenda da própria emissora e representa a taxa de consumo esperada para cada região da EPTV.

> dias falando, cobrando do prefeito um buraco de rua''. Não que não tenha que ser cobrado, mas em algo maior. Você toda vez chamar o prefeito porque tá com buraco na rua num bairro que, na verdade, significa que é importante pra um bairro para uma pequena população de mil, não sei, dois mil habitantes, você mostrar isso numa TV que tem uma abrangência regional se torna um pouco, realmente, desproporcional. (Entrevista concedida por um jornalista, Jornalista 3)

Apesar de as emissoras afiliadas estarem ligadas a uma mesma organização e serem a ela subordinadas, tendo de seguir um padrão e inserir-se na programação com um mínimo de exigência de ''qualidade'', elas conseguem construir diferenças importantes. Por exemplo, segundo os entrevistados, mesmo dentro das emissoras do Grupo EPTV existe uma linha editorial um pouco diferente de acordo com a região e com as suas características mais fundamentais admitidas pelas respectivas emissoras. A partir dessas características apontadas, podemos compreender a essência do caráter comunitário e o papel atribuído às emissoras regionais em contraste com o jornalismo nacional ao qual a EPTV está vinculada.

Assim, é possível verificar que a preocupação da EPTV Central não está centrada em discutir a atuação dos políticos, mas há um foco, salientado nas falas, que ilumina as vontades, reclamações e esclarecimento de seus telespectadores. Ora, nessa perspectiva, é possível perceber que, segundo os entrevistados, não existe uma programação constante e ''investigativa'' da emissora para com os poderes localmente instituídos e, portanto, há uma filtragem dos assuntos políticos relacionados ao poder local, o que determina uma menor apreciação dos temas políticos dos municípios, salvo algumas exceções, principalmente no que diz respeito às reclamações e insatisfações da população, assim como a exceção do exemplo a seguir relatado pelo entrevistado:

> [...] talvez o que acontece de diferente é a estrutura profissional, quer dizer, o *JN* tem o Brasil todo trabalhando em função dele e

> eles têm recursos pra, às vezes, fazer alguma reportagem investigativa que a gente ainda é mais carente. Nós temos uma produção pra atender a nossa demanda diária e tal, e infelizmente ainda não temos essa estrutura de jornalismo mais investigativo, pra sair na frente, mostrar denúncias que às vezes até o próprio Ministério Público e a Justiça ainda não mostraram. Mas a gente tem, inclusive agora, está se comemorando quarenta anos do *JN* e eles pediram a todas as emissoras do Brasil que mandassem uma imagem que representasse a região. E aqui, assim, a gente conversando com a redação e as pessoas que estão aqui há mais tempo, a imagem que representa a região é a queda do prefeito de Ribeirão Bonito, um escândalo político, um panelaço que depois virou uma ONG. Que hoje é uma ONG que é tomada como referência no combate à corrupção, que foi criada a partir desse episódio. (Entrevista concedida por um jornalista)

Padrão Globo

Depois de constatar as características que o aspecto da integração regional e a relação com o poder político, ou melhor, com os políticos locais, assume no caso específico da EPTV Central, é importante notar a relação estreita que a emissora estabelece com o padrão. Como todos os integrantes do campo da comunicação se dispõem a trabalhar de acordo com as mesmas regras em jogo, as empresas integrantes do grupo EPTV, ou melhor, todas as 122 emissoras afiliadas da Rede Globo estão submetidas e submetem seus funcionários a uma dinâmica de trabalho que é especificamente determinada. Nesse sentido, todos os departamentos de todas as emissoras com contratos de prestação de serviço com as Organizações Globo devem seguir linhas predeterminadas de comportamento, de trabalho, de acordo com a ética da empresa, etc. Por conseguinte, a Globo, como "matriz", e cada um dos seus departamentos específicos, tendo em vista seus interesses, constroem uma economia do campo destinada a orientar e distribuir capital para quem faz parte desse jogo.

Vale notar que ambos os departamentos, tanto o jornalismo quanto o comercial, cada um a seu modo, têm esse padrão advindo do controle das empresas. Ao tomarmos o departamento comercial da EPTV Central, por exemplo, nota-se a proeminência desse padrão na produção e veiculação de seus filmes. O padrão exigido pela Rede Globo está presente desde a produção ou aceitação de um comercial para sua veiculação; na maneira pela qual a reserva de espaço para a mensagem é realizada e a codificação desse material para o controle das emissoras; e, por conseguinte, a relação que a Globo mantém com os departamentos comerciais de suas afiliadas são assumidas de um mesmo ângulo. Por conseguinte, quando olhamos para o jornalismo, é importante verificar que o caráter homogêneo exigido pela emissora Globo não possibilita a extravagância na escolha de notícias e na apresentação dos telejornais regionais. O padrão "global" estabelece uma espécie de normalidade na produção dos telejornais, ocasionando uma forma contínua, duradoura e que assegura o nível desejado de qualidade e uniformidade exigida à programação das emissoras afiliadas. Entretanto, esse padrão não é fixo, pois está também relacionado com as características e expectativas das regiões em que a Globo instala as suas afiliadas – apesar de compreendermos que esse "estereótipo" da comunidade é construído e aplicado pela própria emissora.

Ao tomarmos em conjunto aspectos como as características regionais e as relações com a organização da esfera política local por meio de uma linha padronizada de se fazer TV, além da realização de entrevistas nos dois departamentos que fundamentam o projeto regional de uma emissora afiliada da Rede Globo, foi possível notar uma espécie de disputa entre a lógica de produção de notícias e a lógica de venda das propagandas, pois, apesar do enunciado discursivo dessas duas esferas conter uma relação de "cavalheirismo", ou mesmo de não proximidade ou de paralelismo, a estrutura lógica dessa emissora regional determina questões dialéticas entre esses dois departamentos. No que diz respeito à relação entre os departamentos, um dos entrevistados salienta:

> Nós estamos no andar de baixo, eles estão no andar de cima, não existe qualquer tipo de ingerência de um com o outro. Isso eu falo porque eu vejo aqui na EPTV, e eu falo desde quando eu entrei na Globo, a ponto de afirmar que eu nunca vi o departamento comercial ingerir no jornalismo, nessas várias emissoras que eu passei. E eu sinto ao longo de todo esse período que essa é uma determinação que nasceu há muito tempo e que nasceu do Rio de Janeiro, entendeu? Eu acho que foi isso que fez a força, é um dos motivos da força que a Globo tem, que o jornalismo e que a Globo têm. Ele tem uma certeza, uma credibilidade junto ao telespectador. E para você ter credibilidade, você não pode se submeter a interesses comerciais e políticos. (Entrevista concedida por um jornalista)

Pode-se notar que, na medida em que adotamos o ponto de vista de dentro da emissora, isto é, relacionando os aspectos de suas produções e seus trabalhos cotidianos, seja no levantamento de notícias, seja na busca pelo anunciante ou produção dos comerciais, não é possível verificar atritos gritantes entre esses dois departamentos, ao menos no que concerne ao visível. Mesmo porque, como nota o entrevistado, nenhuma dessas frentes da emissora admitiria alguma espécie de "ingerência" de uma em relação à outra, isto é, mesmo que um departamento acate uma opinião ou conselho é porque este vai ser melhor para esse departamento e não para aquele que incentivou, e vice-versa.

Entretanto, a construção da empresa e seu estabelecimento numa área de atuação regionalmente delimitada aciona mecanismos mais importantes, no sentido de viabilização da empreitada regional, do que a função de cada departamento isolado. Ou seja, esse enunciado nos abre uma questão importante: em que medida a lógica de funcionamento de cada departamento – principalmente o que constrói a notícia e o que vende o comercial – está desvinculada dos interesses da EPTV Central como um todo? Ou melhor, até que ponto é permitido a esses departamentos compreenderem interesses e produções conflitantes?

Nesse sentido, pode-se construir a resposta a essas perguntas por meio da compreensão dual das linhas que esses departamentos seguem. Quer dizer, ao mesmo tempo em que a relação de liberdade jornalística e credibilidade diante da comunidade tem que ser mantida, existem pressões de anunciantes e mesmo interesses da própria emissora em criar novas relações de mercados, e mesmo políticas, em cidades que não apresentam muitos fatos noticiáveis. Em outras palavras, apesar de inseridos num mesmo contexto e discursando num mesmo "tom regional", esses departamentos operam por lógicas diferentes, quais sejam, a construção jornalística trabalha, simplesmente, na apresentação diária das notícias em formato de telejornal, acionando valores como liberdade de imprensa e imparcialidade na produção de notícias operando como a voz da comunidade, ao passo que a função do comercial é vender esse produto atrelado a valores e garantias atrativas para os anunciantes, tais como lucratividade, ou a certeza de um retorno positivo tanto comercial quanto no âmbito da representatividade de seus interesses.

A EPTV Central e sua lógica "regionalizante"

Seja por ser uma afiliada da Globo, com padrões a serem seguidos e experiências a serem trocadas, seja pelo aprendizado do grupo em construir sua empreitada regional, as empresas do grupo Emissoras Pioneiras de Televisão (EPTV) seguem um mesmo padrão organizacional. Isto é, há a divisão em departamento de jornalismo, comercial, recursos humanos, engenharia, financeiro, programação, informática e relações externas. Apesar da importância do conjunto desses departamentos para seu funcionamento, para a viabilização da emissora e sua sistematização como empresa, é preciso salientar a posição fundamental que ocupam os departamentos de jornalismo e comercial.

Se o valor de uma emissora está em produzir programação e, tendo em vista que em uma empresa regional esta deve, basica-

mente, produzir e transmitir telejornais, ou programas com fortes valores jornalísticos,[36] a proeminência do departamento de jornalismo apresenta-se como essencial. Mas, como todo empreendimento financeiro, há a necessidade de sua sustentação econômica e da obtenção de lucro. Dessa forma, a função do departamento comercial está em relação direta com a viabilização econômica, sendo, portanto, base da empresa EPTV Central. É importante notar que, de certa forma, os produtos dessa emissora regional são os telejornais – apesar de vincularem à sua programação outros tipos de programas, como de esporte, de curiosidade, etc. – e, portanto, ele é trabalhado pelo departamento comercial, que é alavanca para os demais interesses e projetos comunitários da EPTV Central. A compreensão dos profissionais da emissora segue essa linha:

> Eu acho que cada coisa se complementa, mas o jornalismo está presente diariamente, ele tem uma força porque na verdade é o nosso produto mesmo. Os outros todos estão ligados a essa imagem institucional que se busca, não é? A comunitária. Mas é o jornalismo que alavanca isso! (Entrevista concedida por um jornalista da emissora)

> A grande função da emissora regional é dar voz [...], o jornalismo ele tem uma importância fundamental. O grande barato de uma emissora regional é dar voz pra quem não consegue ter uma grandeza pra ser estado, muito menos nacional. Então a presença do jornalismo nas cidades, mostrando e divulgando, estimulando os negócios, é fundamental. A gente costuma dizer assim, costuma dizer não, é um fato: cada departamento está mais interligado do que nunca pra que o negócio como um todo funcione. Eu só consigo vender, eu só consigo convencer o meu anunciante, eu só consigo criar interesse no meu anunciante, no meu parceiro, se eu

36. Como é o caso, por exemplo, do *EPTV Comunidade* e de outros programas que, apesar de não possuírem uma relação estrita com o jornalismo por se tratarem de programas de entretenimento, são produzidos pelo departamento de jornalismo, com as características gerais de um jornal.

> tiver uma programação de qualidade, bem definida eticamente [...]. Programação e um jornalismo atuante ético e isento.[37] (Entrevista concedida por um funcionário do departamento comercial)

Nesse sentido, por um lado, é importante ter em mente que o departamento de jornalismo responde por cerca de quarenta profissionais dentro do quadro total de funcionários, além de ser a "vocação" das emissoras regionais afiliadas da Rede Globo. Ou seja, os espaços determinados às emissoras são destinados aos telejornais ou programas regionais, conduzidos por outras temáticas – como programas de entrevistas, ou com temática rural, ou então esportiva –, elaborados e construídos pelo departamento do jornalismo da emissora EPTV em sua determinada área de cobertura ou produzido pelo grupo EPTV em conjunto e vinculado nas quatro emissoras.[38]

Já por outro lado, o departamento comercial também exerce um papel fundamental na construção dessa empresa regional. Pois, apesar de trabalhar com apenas 14 funcionários organizados em, basicamente, quatro frentes – vendas, produção comercial, *marketing* e operação comercial –, é ele o responsável pelo faturamento da empresa. Isto é, o comercial tem que buscar a construção de uma rede bem determinada de relação com os empresários, varejistas e, principalmente, agências publicitárias da região para que o projeto regional da EPTV Central seja viabilizado e para que à emissora sejam dadas condições para a elaboração de novas ideias de atuação junto à comunidade.

Nesse sentido, ao constatar a importância, tanto da esfera "cultural" quanto da mercadológica, as Organizações Globo decidiram cultivar a empreitada regional alçada em moldes padronizados de

37. Todas as entrevistas dispostas neste artigo foram concedidas a este pesquisador no período de dezembro/2008 a maio/2009 durante a pesquisa de campo do projeto, realizada nos departamentos de jornalismo e comercial da EPTV Central.

38. Como é o caso do programa *Terra da Gente*, que é um esforço do grupo como um todo.

acordo com a filosofia do grupo, ou a sua perspectiva de como deve ser uma emissora. Isto é, desde a organização departamental, passando pelos programas produzidos e chegando até suas atuações às comunidades em que as novas emissoras estariam inseridas, a forma foi padronizada, o que determinou, em certa medida, a aplicação do modelo que conta hoje com cerca de 123 afiliadas.[39]

Por fim, vale salientar a compreensão que um dos entrevistados tem do papel da emissora de São Carlos para a região.

> [...] na verdade eu acho que a gente contribuiu demais para que essa região sofresse uma transformação muito grande. [...] porque antes de ter uma emissora aqui, São Carlos recebia o sinal de Ribeirão Preto, Araraquara recebia o sinal de Ribeirão Preto, já Rio Claro, Itirapina, recebiam o sinal de Campinas. Quando se criou a EPTV Central, saiu a concessão para ter uma emissora aqui, uma geradora. O que ocorreu: parte da área de cobertura de Campinas veio para a área de cobertura da EPTV Central, e parte da área de cobertura de Ribeirão Preto, incluindo São Carlos e Araraquara, veio para a área da EPTV Central. Com isso, de cara, nós tivemos uma valorização do potencial dessa região, certo? E uma quebra de influência dessas regiões que antes enviavam o sinal para cá! [...] quer dizer, ao mesmo tempo que se obteve um espaço maior para mostrar aquilo que estava sendo feito, teve um órgão que passou também a cobrar mais das autoridades, pra que pudesse estar resolvendo os grandes problemas dessas cidades. E nós fazemos isso até hoje, que é o nosso compromisso junto com a comunidade, que é de ajudar no desenvolvimento, que é cobrar seriedade no uso do dinheiro público. Então, quer dizer, eu acho que esta foi uma contribuição muito importante da EPTV para essa região. (Entrevista concedida pelo gerente regional de São Carlos e Sul de Minas)

39. Número obtido durante as entrevistas com os profissionais da emissora da região Central.

Na medida em que a EPTV contribui para solucionar as reivindicações de seus telespectadores, ela age delimitando quem são eles e quais são seus principais interesses e os de seus vizinhos. Para tanto, são utilizados não somente os telejornais, mas também ações efetivas como realizações de eventos sociais, esportivos e musicais. Há, portanto, uma estruturação dialógica necessária entre os questionamentos da opinião pública e a resposta da emissora. Mas esse diálogo está determinado pelas intenções privilegiadas que possuem os meios de comunicação, e que por isso são os principais construtores da lógica "regionalizante".

Considerações finais

Na tentativa de buscar o desenho e a arquitetura da formação das redes regionais, esta pesquisa procurou elucidar algumas relações fundamentais, baseadas na percepção construída por entrevistas em profundidade com profissionais de dois departamentos específicos. É importante salientar, num primeiro momento, que o caminho tomado pela programação regionalizante, que se torna frequente no cenário televisivo nacional por volta da década de 1980, é propriamente o que a Rede Globo retransmite para todo o país, restando às emissoras – como a EPTV Central – a geração de poucos programas produzidos localmente. No entanto, é em razão, justamente, desse pequeno toque que a expansão da rede nacional se faz através da valorização do regional, quer dizer, o toque local dá um "colorido folclórico", acionando a consolidação das grandes redes de TV no Brasil por meio de uma nova forma de construir suas programações.

De certa forma, foi possível notar a forte proeminência de uma espécie de "discurso comunitário" da emissora que buscaria integrar a região – que, obviamente, possui diferentes interesses e prioridades – em um mesmo enunciado comum, e assim construir a ideia de que a EPTV, antes de mais nada, está ali estruturada para atender às demandas e aos interesses de seus telespectadores. Isto

é, apesar de realidades ímpares, as 42 cidades estariam integradas num mesmo "bem comum" da região central, e este seria a "razão" da existência da emissora.

Há também uma espécie de disputa entre as lógicas de produção de notícias e as lógicas de venda das propagandas. Pois, apesar de o enunciado conter uma relação de "cavalheirismo" e de parceria, ou mesmo de não proximidade, a arquitetura dessa emissora regional atrela à produção cotidiana questões estruturais conflitantes entre esses dois departamentos. Quer dizer, ao mesmo tempo em que a relação de liberdade jornalística e credibilidade diante da comunidade tem que ser mantida, existem pressões de anunciantes e mesmo interesses dos próprios funcionários e da emissora em criar novas relações de mercado em cidades que não apresentam muitos fatos noticiáveis. Em outras palavras, apesar de inseridos num mesmo contexto e discursando num mesmo "tom regional", esses departamentos operam por interesses diferentes.

Por fim, vale salientar a existência de uma ideia de "função" assumida pela EPTV Central como construtora ou principal produtora de bens culturais na região, ou ainda, como articuladora das regras do campo comunicacional dessa localidade. Ao assumir esse papel, a emissora se insere num âmbito de relações e, por sua vez, determina um âmbito de relações que desenharão diversas "novas" ações dentro do espaço circunscrito da região central. E, nesse sentido, acaba por construir nesse espaço sua importância, compreendendo a sedimentação de seu grupo de emissoras dentro do cenário nacional ao constituir, dentro de um espaço circunscrito, uma tendência de se fazer televisão.

Referências bibliográficas

ADORNO, T. A indústria cultural. In: COHN, Gabriel (Org.). *Theodor W. Adorno*: Sociologia. Trad. Flávio Kothe, Amélia Cohn. São Paulo: Ática, 1986.

AZEVEDO, F. A. Mídia e democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político. *Revista Opinião Pública (Campinas)*, v.12, n.1, p.88-113, 2006.

BAZI, R. E. R. *TV Regional*: trajetória e perspectivas. Campinas: Alínea, 2001.

BOLAÑO, C. *Mercado brasileiro de televisão*. 2.ed. São Paulo: Educ; Aracaju: Ed. da UFS, 2004.

BRITTOS, V. C. A televisão no Brasil, hoje: a multiplicidade da oferta. *Comunicação & Sociedade (São Bernardo do Campo)*, n.31, p.9-34, 1.sem. 1999.

COSTA, J. B. A. A ressignificação do local: o imaginário político brasileiro pós-80. *São Paulo em Perspectiva*, 10(3), p.113-8, 1996.

CRUZ, D. M. *A RBS em Santa Catarina*: estratégias políticas, econômicas e culturais na conquista do mercado televisivo regional. Santa Catarina, 1994. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina.

DORNELLES, B. Os primeiros jornais de bairro comunitários em Porto Alegre. *Revista Famecos(Porto Alegre)*, n.27, ago. 2005.

EMBRATEL. *Interligando o Brasil ao infinito*: memória histórica da Embratel 1965/1997. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

FABBRI, D. Jr. *A tensão entre o global e o local*: a desterritorialização da notícia no bloco rede do Jornal Regional. São Paulo, 2006. Dissertação (mestrado) – Faculdade Cásper Líbero.

FELIPPI, A. O processo produtivo do jornal *Zero Hora*: a estratégia do "localismo". *Revista Famecos (Porto Alegre)*, n.34, dez. 2007.

FICO, C. *Além do golpe*: versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. Rio de Janeiro: Record, 2004.

FIGUEIREDO, A. C. *Democracia ou reformas*? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

FILHO, J. E. P. A Embratel: da era da intervenção ao tempo da competição. *Revista de Sociologia e Política (Curitiba)*, n.18, p.33-47, 2002.

GIRARDI JR., L. *Pierre Bourdieu*: questões de Sociologia e Comunicação. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

HAUSSEN, D. F. Rádio e regionalização na sociedade da informação: o caso brasileiro. *Revista Famecos (Porto Alegre)*, n.8, jul. 1998.

JACKS, N. *Mídia nativa*: indústria cultural e cultura regional. 3.ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

KEHL, M. R. Eu vi um Brasil na TV. In: SIMÕES, I. F. et al. *Um país no ar*: história da televisão brasileira em 3 canais. São Paulo: Brasiliense, 1986.

KURTH, E. *A contribuição das afiliadas na formação das redes nacionais de televisão no Brasil*: o caso da RBS/Rede Globo em Santa Catarina. Florianópolis, 2006. Dissertação (mestrado em História) – Universidade Federal de Santa Catarina.

LIMA, M. Mont'Alverne B. *TV Ceará*: processo de modernização da cultura local. Campinas, 2003. Tese (mestrado) – Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp.

LIMA, V. A. *Mídia, teoria e política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

MATTELART, A., MATTELART, M. *O carnaval das imagens*: a ficção na TV. São Paulo: Brasiliense, 1989.

MDB. *Constituinte com anistia*: compromissos, políticos, sociais e econômicos do MDB. Brasília: MDB, 1978. (Coleção Alberto Pasqualini).

MENDES, P. *"Cidadão Eletrônico"*: a TV regional como protagonista, um estudo de caso. São Paulo, 2007. Dissertação (mestrado) – Faculdade Cásper Líbero.

MORAES, D. (Org.). *Por outra comunicação*: mídia, mundialização, cultura e poder. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MORAIS, F. *Chatô*: o rei do Brasil, a vida de Assis Chateaubriand. 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

MÜLLER, K. *Televisão regional e rede nacional*: um estudo de caso de emissoras afiliadas da rede Bandeirantes de TV. São Paulo, 2007. Dissertação (mestrado) – Universidade Metodista de São Paulo.

ORTIZ, R. *A moderna tradição brasileira*: cultura brasileira e indústria cultural. 5.ed. São Paulo: Brasiliense, 1999.

PERUZZO, C. M. K. Mídia regional e local: aspectos conceituais e tendências. *Revista Comunicação & Sociedade. Revista do Programa de Pós-Graduação em Comunicação (São Bernardo do Campo: Umesp)*, ano 26, n.43, p.67-84, 2005.

RAMOS, J. M. O. *Televisão, publicidade e cultura de massa*. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

RAMOS, M. C. A força de um aparelho privado de hegemonia. In: BRITTOS, V., BOLAÑO, C. (Orgs.). *Rede Globo*: 40 anos de poder e hegemonia. 2.ed. São Paulo: Paulus, 2005. p.57-76.

XAVIER, R., SACHI, R. *Almanaque da TV*: 50 anos de memória e informação. Rio de Janeiro: Objetiva, 2000.

WILLIAMS, R. *Television*: technology and cultural form. Londres: Routledge, 1989.

WOLF, M. *Teorias da comunicação*. Trad. Maria Jorge Vilar de Figueiredo. Lisboa: Presença, 1992.

WOLTON, D. *Elogio do grande público*: uma teoria crítica da televisão. São Paulo: Ática, 1996.

8

Comunicação organizacional em um hospital público analisada sob a ótica do diálogo entre os profissionais de saúde e seus usuários

Marisa Romangnolli[1]
Maria Teresa Miceli Kerbauy[2]

Introdução

O trabalho se dedicou a avaliar uma das situações mais comuns na vida de qualquer cidadão: o diálogo que se estabelece com profissionais de saúde quando esse cidadão, acometido por um desequilíbrio em seu estado físico e emocional, procura um serviço público de saúde em busca de atendimento e alívio para seus males e angústias. Nesse encontro, segundo Singer et al. (1978, p.17), está presente uma relação de dominação histórica, característica dos

1. Mestre em Comunicação pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Faac-UNESP/Bauru). Analista de Comunicação do Hospital de Reabilitação de Anomalias Craniofaciais da Universidade de São Paulo (HRAC-USP). *E-mail*: marisaro@centrinho.usp.br.
2. Docente do curso de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Faac-UNESP/Bauru) e do Curso de Pós-Graduação em Sociologia da UNESP/Araraquara. *E-mail*: kerbauy@travelnet.com.br.

serviços públicos de saúde desde sua criação no século XVIII. Tal momento é descrito por autores utilizados no presente trabalho, como Hansen (2004), Maestri & Carissimi (2006), Masetti (2003), Meyer (2002) e Singer et al. (1978), como um relacionamento unilateral, pautado pelo discurso do profissional de saúde, que determina condutas de tratamento com base em seu repertório técnico e sua visão do estado de saúde do paciente.

Para investigar como esses preceitos teóricos se aplicam na prática, o trabalho foi estruturado sobre o estudo da prática do diálogo entre os profissionais e os usuários de um hospital universitário público, o Hospital de Reabilitação de Anomalias Craniofaciais da Universidade de São Paulo (HRAC-USP), localizado na cidade de Bauru (SP). Na análise, foram considerados fatores que influenciam esse diálogo, como a cultura organizacional, a visão de ambos os atores sociais sobre o processo e as estratégias adotadas no desenvolvimento do diálogo. A organização eleita como campo de observação possui características especiais que permitem avaliar esse momento, em geral rápido, de forma mais profunda. Por ser hospital especializado em patologias que exigem anos de tratamento contínuo, as percepções dos usuários são consolidadas por mais de um contato, sendo que os profissionais desenvolvem mecanismos em busca de adequações nesse relacionamento, uma vez que há reflexo direto dessa relação no resultado de seu trabalho: a reabilitação dos pacientes.

O estudo foi realizado pelo viés da comunicação, entendida por Oliveira (2002, p.66) como um processo que se inicia na busca, pelo cidadão, de recursos na área da saúde e que produz significados a partir do confronto de diferentes universos simbólicos e culturais, o do paciente e o do profissional de saúde. Portanto, para que ambas as percepções fossem colhidas, foram realizadas oitenta entrevistas na fase de pesquisa de campo, com quarenta usuários e quarenta funcionários do hospital, obedecendo a dois diferentes roteiros preestabelecidos, considerando os públicos pesquisados. As respostas permitem comparações das percepções dos dois grupos de amostras quanto ao diálogo no HRAC-USP, como é influenciado pela cul-

tura organizacional local e quais as estratégias adotadas por ambos os grupos para superar dificuldades nesse processo.

Comunicação organizacional em organizações de saúde

A informação e os processos de comunicação são elementos comumente presentes quando se estuda o campo das estratégias e evolução das organizações, sejam elas públicas ou privadas. Na perspectiva de Bueno (apud Michel, 2008, p.7), "a comunicação é o espelho da cultura empresarial e reflete, necessariamente, os valores das organizações. Se eles caminham para valorizar o profissionalismo, a transparência, a responsabilidade social e a participação, a comunicação se orienta no mesmo sentido". Dessa maneira, seu uso correto e ético permite não só a difusão da cultura de uma organização, mas também de sua identidade e valores, trabalhando pela projeção da imagem organizacional perante a sociedade.

Weber (1995) é de opinião que os principais indicadores de poder de uma organização estão diretamente ligados às políticas de informação e comunicação adotadas pela mesma, utilizando o termo "poder" não com a lógica maniqueísta, mas como

> [...] a capacidade de entendimento da organização com seus diferentes públicos e a qualidade da sua imagem junto à sociedade. Imagem, conceito e entendimento positivos são resultados desejados, através de processos, sistemas e planos de comunicação. (Weber, 1995, p.151)

A comunicação organizacional pode ser definida como a modalidade de comunicação que envolve todas as estratégias utilizadas por uma organização para interagir com seus públicos variados, sejam os de caráter interno ou os de caráter externo (Scroferneker, 2001, p.4). Deve primar por estratégia dialógica e participativa de comunicação, promovendo a troca consciente de mensagens entre

os atores sociais envolvidos. Margarida Maria Krohling Kunsch (2003), em sua obra clássica *Planejamento de relações públicas na comunicação integrada*, entende que a comunicação organizacional deve ser pensada e praticada de forma conjunta e harmoniosa como uma ferramenta estratégica para as organizações. Para a autora, a comunicação integrada é a estratégia ideal para a prática da comunicação organizacional e deve agregar ações de comunicação nas áreas institucional, mercadológica, interna e administrativa.

Considerando a comunicação organizacional uma ferramenta de gestão estratégica, espera-se que as ações planejadas por essa área provoquem comportamentos dinâmicos, criativos e inovadores em seus funcionários, ao mesmo tempo em que atue como disseminadores dos valores, dos objetivos e da cultura organizacional. A comunicação organizacional assume, assim, relevante papel na construção da imagem da organização, dos seus relacionamentos institucionais e do clima interno e, por conseguinte, na construção de sua identidade e de sua cultura (Cardoso, 2006, p.1128-9).

Na contemporaneidade, a sobrevivência das organizações passou a depender, necessariamente, do relacionamento com o ambiente externo, influenciando e causando impacto sobre ele, mas, sobretudo, recebendo influências e sofrendo seus impactos (Kunsch, 2003, p.59). Desse modo, convém lembrar:

> O papel que se espera da comunicação hoje vai mais além. Ela deve, efetivamente, servir de suporte para um modelo de gestão bem estruturado e com capacidade de levar a empresa a enfrentar os desafios cada vez mais competitivos de uma sociedade que se torna mais exigente em qualidade e em direitos. Da comunicação, espera-se que cumpra o seu verdadeiro papel social: o de envolver emissor e receptor em um diálogo aberto e democrático, em que a estratégia de gestão da empresa seja construída com base em princípios sociais e éticos. (Cardoso, 2006, p.1134)

Habermas & Luhmann (apud Cardoso, 2006, p.1139) entendem diálogo como uma prática comunicativa em que é fundamental a

participação de todos os atores sociais envolvidos na situação, descrita pelos autores como "situações isentas de coação, em que se torne possível a comunicação plena, não distorcida, onde as 'aspirações de validade' possam ser explicitadas, questionadas, confirmadas e asseguradas consensualmente". A principal contribuição dos estudos de Jürgen Habermas para o campo da comunicação organizacional é o entendimento de que o processo comunicativo, nesse contexto, deve permitir a participação igualitária de todas as partes, sem recursos de coerção ou distorção.

Brandão (2006, p.1-14) faz um amplo estudo da expressão "comunicação pública", interessando para o presente estudo a faceta denominada comunicação organizacional, que estuda as variáveis associadas à comunicação no interior das organizações e entre elas e seu ambiente externo, de forma estratégica e planejada, visando tanto criar relacionamentos com os diversos públicos bem como construir a identidade e imagem dessas organizações, sejam elas públicas e/ou privadas. No estudo citado, a autora refere-se ao fato de que, em comunicação pública, o interlocutor é o cidadão, e que assim deve ser considerado, pois a estrutura pública deve sua sobrevivência ao pagamento de impostos pela população.

Lembrando que a comunicação pública baseia sua legitimidade no receptor, ela é verdadeira quando praticada nos dois sentidos. Deve existir baseada em uma boa relação entre as organizações públicas e seus usuários, com interlocutores que colham sugestões, ouçam as questões levantadas e as tratem de acordo com sua especificidade. A linguagem – ou código – a ser adotada deve ser adaptada ao receptor, praticando assim a transparência nessas relações. As informações devem não somente ser colocadas à disposição, mas também de maneira clara, de forma a permitir ao cidadão interagir com o poder público.

Segundo Zémor (apud Brandão, 2006, p.5), existem formas de praticar a comunicação pública diretamente relacionadas à sua missão e aos diferentes graus da necessidade de comunicar. Pode-se afirmar que as ações em comunicação pública devem contemplar a disponibilização de dados públicos, a relação dos serviços

públicos com seus usuários, a promoção desses serviços e a valorização das organizações públicas. No relacionamento dessas organizações com seus usuários, a assistência personalizada e o diálogo são primordiais, sendo indispensável a capacitação de pessoal para atendimento ao usuário, facilitando o fluxo de informações. Essa prática de comunicação organizacional é pautada pelo papel da mediação humana, como um salto de qualidade para que haja interação entre a organização pública e o cidadão.

Michel (2008, p.8) refere-se à comunicação em organizações hospitalares como processo de mediação das relações interpessoais entre os diversos públicos desse contexto, com a cultura dos atores sociais envolvidos nessa dinâmica representando fator decisivo. A comunicação pode, dessa maneira, ser um facilitador da integração entre os membros do hospital e seus diversos públicos, "de forma que estejam bem informados e mais satisfeitos com suas funções e com a qualidade da prestação de serviços e com os relacionamentos estabelecidos".

As organizações hospitalares são de natureza complexa, pois oferecem serviços à população, desempenham papel pedagógico para a sociedade em temas ligados à saúde e bem-estar, e desenvolvem pesquisas que movimentam o cenário tecnológico da sociedade. Por isso, seu público é multifacetado e suas necessidades de comunicação são diversificadas. Do ponto de vista mercadológico, enfrentam a competitividade e a necessidade de sobrevivência no mercado, aqui entendida não na perspectiva de lucratividade, mas de posicionamento em seu cenário de atuação que pode resultar em investimentos para pesquisas e aparelhamento tecnológico, com reflexos na qualidade de atendimento oferecido aos cidadãos.

No caso dessas organizações, o processo comunicativo se configura mais como uma "teia de aranha" e não somente como uma "via de mão dupla", dada a diversidade de segmentos presentes nos hospitais e com as quais devem fomentar relacionamento: os pacientes e seus familiares, a diversidade de funcionários (médicos, enfermeiros, assistentes sociais, pessoal de limpeza e segurança, funcionários administrativos), pesquisadores, cientistas e a socie-

dade em geral. Essa teia é caracterizada pela rapidez com que as informações se entrecruzam, muitas vezes de forma fragmentada, podendo conter ruídos e provocar conflitos por interpretações equivocadas. Assim, as políticas de comunicação nos serviços de saúde pública devem ser alvo de cuidadoso planejamento no sentido de contemplar informação, promoção da saúde e prestação de contas sobre os recursos que são investidos neles pela sociedade (Michel, 2008, p.1).

Em tal contexto, as práticas de comunicação organizacional adquirem importância não somente na busca pela satisfação de seus públicos e inserção nas mídias de pautas pertinentes à organização, mas sobretudo na construção e manutenção da imagem organizacional tanto interna como externamente, e na busca por soluções às demandas internas de relacionamento entre a organização e seus públicos.

Cultura organizacional

A cultura organizacional é um dos componentes que determina a identidade e as ações de uma organização. Essencial para a estruturação das organizações, cultura é o conjunto de características que diferencia uma organização de outra e que legitima os valores – rituais, mitos, hábitos e crenças – através de normas de comportamento aceitas por todos os membros da organização (Pires & Macêdo, 2006, p.88). Esse conjunto de ações, saberes, práticas e repertório histórico determina o modo como os seus membros se relacionam e formam vínculos entre si. Muitas vezes, essa cultura organizacional extrapola o contexto interno e se reflete no relacionamento da organização com seu público externo.

O vínculo organizacional é a relação estabelecida pelo indivíduo com a organização, em que estão presentes elementos como o seu grau de envolvimento e ligação com a mesma, seu envolvimento com os projetos e objetivos organizacionais, bem como o comprometimento com suas políticas, problemas, desempenho e busca de resultados. Assim, pode-se afirmar que, mesmo que os

objetivos organizacionais não sejam os de cada elemento que a compõe, individualmente o fazer diário pode elevar esses objetivos ao grau de um projeto comum, em função da característica dos vínculos organizacionais presentes. De forma análoga, a convivência e o estabelecimento de vínculos levam os indivíduos a reproduzir as características das organizações às quais pertencem, através de atitudes, comportamentos e opiniões.

Kramer &Faria (2007, p.86-8) destacam que o comportamento do indivíduo dentro de uma organização tem relação direta com o tipo de vínculo que se forma entre ambos, estando implícitos nesse vínculo 11 elementos: identificação com a organização, sentimento de pertença, cooperação nas atividades, participação nas decisões, criação de inimigos, idealização da organização, reconhecimento e valorização dos indivíduos, solidariedade, integração entre os membros, crescimento e desenvolvimento pessoal e profissional, e autonomia (Kramer & Faria, 2007, p.87). Desses elementos, interessa particularmente ao estudo a identificação com a organização, o sentimento de pertença, a idealização da organização e a solidariedade, pois permitem avaliar as principais características da cultura presente na organização estudada.

Entende-se por identificação o mecanismo utilizado pelos funcionários no esforço coletivo para que a organização possa atingir seus objetivos. No seu fazer diário, entidade pelo projeto institucional, o indivíduo se sente psicologicamente ligado à organização e assume como seus os objetivos da organização. Essa adesão ao projeto institucional, caracterizada pela identificação, transforma-se em sentimento de pertença, elementos bem próximos um do outro. No sentimento de pertença estão implícitos o orgulho de pertencer e sentir-se membro da organização, resultando em sentimento de responsabilidade no tempo em que o funcionário permanece na organização (Kramer & Faria, 2007, p.85-9).

A idealização se dá quando o indivíduo considera a organização e seu projeto algo diferenciado, excepcional, levando-o a classificar a organização como o melhor lugar para se trabalhar. Nesse processo, estão incluídas questões como a imagem que o indivíduo

tem da organização, o conceito que construiu da mesma, a análise do ambiente e do relacionamento com os colegas de trabalho, e a qualidade da relação desenvolvida com seus superiores. Segundo Enriquez (apud Kramer & Faria, 2007, p.93), a idealização organizacional "é um dos aspectos mais importantes no seu funcionamento, pois dá consistência, força e características de excepcionalidade aos projetos e membros da organização".

A solidariedade permite o fortalecimento dos laços entre as pessoas, tornando-as mais unidas e dependentes, reforça os sentimentos de identificação e pertença, incentiva a colaboração e a integração entre os membros de uma organização. É identificada pela disposição em dividir problemas com os colegas de trabalho, consideração pelos problemas dos outros e iniciativa para ajudar na solução de problemas alheios (Kramer & Faria, 2007, p.97).

A formação de vínculos organizacionais resulta da cultura da organização, dados os componentes descritos, pois estão presentes elementos de comportamento solidificados no decorrer da existência da organização. Segundo Zago (2005, p.66-7), cultura organizacional pode ser entendida como o resultado de uma construção em que a experiência coletiva se transforma em modelos mentais e arquétipos. Esses modelos mentais são consolidados pela experiência coletiva e expressos por atitudes e comportamentos e, sendo assim, entende-se esse comportamento social do grupo como a manifestação de sua cultura. "A cultura, então, traz como característica ser um processo contínuo de construção social da realidade e um fenômeno ativo e vivo, através do qual as pessoas criam e recriam os mundos dentro dos quais vivem" (Maturana & Morgan apud Zago, 2005, p.68).

Toda organização possui experiências, histórias e objetivos próprios. De acordo com suas necessidades, desenvolvem sistemas de trabalho e tecnologias adequados à sua estrutura à semelhança de seus componentes, que desenvolvem conhecimentos, habilidades e valores próprios. Esse conjunto de padrões, ideias, valores e crenças constrói a identidade da organização e marca a sua cultura organizacional. Assim, uma cultura organizacional pode ser entendida

como o comportamento coletivo e social de seus membros. Esse comportamento é mais do que a soma de diversas culturas, é o fruto de uma identidade construída nos relacionamentos sociais e na negociação entre o comportamento individual e o do grupo. É a construção de uma nova realidade diante de pressupostos e repertórios distintos, em busca de um objetivo comum. Pressupõe mudanças de conceitos, comportamentos e valores que acompanhem a evolução da organização.

O diálogo entre profissionais de saúde e usuários

No processo comunicacional presente na relação dos profissionais de saúde com os usuários do serviço, a bibliografia utilizada neste trabalho aponta para uma relação incompleta, pautada pela comunicação verbal e não relacional, assimétrica, pelo domínio técnico e o poder expresso pela detenção do saber, a principal característica da ação clínica. Essa relação é classificada por Hansen (2004, p.58-62) como "hermética (um monólogo quase repetitivo). O tom do encontro sempre é determinado pelo profissional. O usuário quase sempre permanece calado, embora expressando tudo pela postura emudecida que o sistema lhe impõe". E esse exercício claro do poder, pelo interlocutor que detém os conhecimentos técnicos, acaba por conferir ineficácia ao processo comunicacional nos atendimentos em saúde.

No contexto hospitalar, o termo "humanização" é associado a ações cuja essência é a qualidade das relações entre os profissionais de saúde e pacientes. Essa qualidade compreende o diálogo e o envolvimento de ambos os atores sociais, que suplantam a mera consulta técnica. Masseti (2003, p.28-30) considera que o diálogo médico-paciente é, prioritariamente, marcado pela identidade do profissional médico que, em sua formação, molda um discurso próprio, técnico, particular à sua categoria profissional, utilizando-se amplamente do recurso de etiquetagem médica. O processo de etiquetagem é próprio da identidade médica, e, através dela, esse

profissional exerce sua relação com o saber e, por conseguinte, com o poder. Esse comportamento afeta a relação médico-paciente, hoje mais calcada na doença, reforçando o unilateralismo e o exercício do poder pelo saber médico. Uma das maiores dificuldades relatadas pela autora é que esse profissional "fala outro idioma, o mediquês", grande barreira à comunicação.

Segundo Hansen (2004, p.58-62), o modelo de comportamento médico com seus pacientes apoia-se fortemente no verbal e em etapas alternadas de dedução e indução. Dedução diante de suas percepções sobre o estado geral do paciente, e indução a uma conclusão pela análise do conjunto de informações a seu dispor, considerando esse conjunto tanto as informações colhidas do paciente como aquelas que constituem o repertório técnico de sua profissão. A comunicação interpessoal e individual está presente, principalmente, no ato da consulta médica, na qual o paciente e o médico têm seu contato principal.

Nesse ambiente, e considerando a relação médico-paciente, o principal vetor da situação, ambos os atores sociais se valem de estratégias adequadas aos propósitos de cada um deles. Dentro de um ambiente hospitalar, a vida cotidiana dos pacientes é marcada pelo comportamento médico, que reforça a ideologia do conformismo e da colaboração, resultando na renúncia do paciente à responsabilidade sobre seu próprio corpo, entregue aos saberes médicos. Assim, o processo comunicativo que se desenvolve entre ambos se pauta pela unilateralidade técnica e pela ausência de diálogo efetivo.

> Os doentes aprendem a conhecer o "lugar do doente" no sistema de tratamento médico e, exatamente pelo reconhecimento do seu lugar nos cenários de atuação médica, desenvolvem, através de formas oficiais e clandestinas, múltiplos recursos estratégicos com o pessoal médico e não médico, na obtenção das informações sobre o diagnóstico, tratamento e prognóstico de sua doença. (Carapinheiro, 1993, p.209)

Maestri & Carissimi (2006, p.2-7), em estudo desenvolvido sobre o relacionamento profissional de saúde-paciente detectaram

que os pacientes, ao procurar um profissional de saúde, têm como maior expectativa ser tratados com diferencial, caracterizando esse desejo como o de sentir que há um real envolvimento e preocupação, por parte do profissional, com seu estado de saúde. As relações entre os cidadãos e os serviços de saúde são complexas, envolvendo aspectos culturais de ambas as partes: o conhecimento técnico "medicalizado" dos serviços de saúde e as variantes socioculturais dos pacientes. No confronto e na negociação das partes, para que haja efetiva troca de informações e daí o processo de cura e resgate da saúde por parte do cidadão, é que se concentra um dos aspectos fundamentais do processo comunicativo em ambientes de saúde, em especial o hospitalar.

O planejamento de comunicação do HRAC-USP

O planejamento estratégico de comunicação do HRAC-USP, traçado pelo Serviço de Comunicação (Sercom), deixa clara uma gestão comunicacional ampla e transparente, de modo a atingir e atender a todo o seu público. Para cumprir efetivamente seu papel, trabalha para eliminar diferenças que circunstâncias econômicas e sociais impuseram aos diferentes públicos, com a mesma qualidade de informação. Nesse contexto, os profissionais de comunicação atuam como mediadores, ouvindo todas as vozes envolvidas no processo comunicacional, compatibilizando necessidades, expectativas e recursos para, assim, propor estratégias comunicacionais que atendam a todas as partes envolvidas no processo.

No que se refere ao relacionamento com os usuários, o Sercom criou ferramentas que fomentam o diálogo entre a organização e seus usuários, trabalhando na perspectiva dos vínculos organizacionais e do direito do cidadão a compreender todo e qualquer tratamento a que é submetido, saber quem o está atendendo e ter esclarecidas todas as alternativas terapêuticas para poder tomar decisão sobre o seu tratamento, segundo preconiza a *Carta de Direitos do Cidadão do SUS* (Sistema Único de Saúde). Nesse *mix* comuni-

cacional, há jornais, *sites*, *blogs*, perfis no Twitter e no Facebook, produtos de folheteria (cartazes, manuais, fôlderes, *banners*), entre outros. Destacam-se no estudo as ferramentas mais citadas pelos pesquisados: manuais, fôlderes, informativos de caráter educativo, painel eletrônico e *banners*.

Das ferramentas citadas, a maioria foi criada pelo Sercom em resposta ao Programa Gespública USP, cujo objetivo é a melhoria na gestão dos serviços públicos, e utiliza como principais estratégias nesse processo a comunicação e a educação. Em fase diagnóstica, foram levantadas as questões mais recorrentes no contato telefônico entre a Central de Agendamentos do hospital e os usuários. A partir de tais resultados, o Sercom definiu o uso de um painel eletrônico, sete *banners*, cinco fôlderes e três *displays* de suporte aos fôlderes, distribuídos pelas unidades do HRAC-USP. Para cada ferramenta criada, o Sercom focou seus esforços de maneira a contribuir com o fomento do processo comunicativo entre a organização e seus usuários. O processo de criação envolve a definição do formato, a escolha das tecnologias de impressão, redação, ilustração, editoração, confecção dos *displays* e impressão dos materiais.

Tanto *banners* como fôlderes foram projetados para enfocar temáticas básicas detectadas entre os profissionais do HRAC-USP, que relataram as maiores dificuldades encontradas na rotina do tratamento: o que é o cartão SUS; a necessidade de atualização de endereço; restrição no registro de imagens no interior do hospital e o direito do cidadão a ter sua identidade preservada; orientações para internação (que objetos trazer e condições oferecidas pelo hospital); o que é a ouvidoria e como entrar em contato para fazer reclamações e sugestões; regras de comportamento no ambulatório, como respeito às consultas em andamento; observação cuidadosa da movimentação e localização de crianças; dicas de saúde pública, higiene pessoal e bem-estar; o que é o TFD e como usufruir dele; cuidados no uso do aparelho ortodôntico; como solicitar atestados e documentos; como desmarcar ou marcar consultas; os recursos para acomodação, alimentação e transporte no entorno do HRAC-USP.

Os *displays* foram concebidos como suporte para os fôlderes de forma a atrair a atenção dos usuários para seu conteúdo. Confeccionados por funcionários do HRAC-USP, utilizaram-se materiais disponíveis no próprio hospital, como placas de madeira MDF e tintas. Os painéis eletrônicos divulgam informações curtas e objetivas em frases contínuas, veiculadas ininterruptamente na recepção principal do hospital. O painel é conectado a um computador e permite a atualização diária das informações; os textos são elaborados pelo Sercom a cada demanda que se apresente.

O canal direto representado pela ouvidoria também é considerado uma ferramenta de comunicação da organização com seu público. Mesmo contando com uma estrutura de comunicação, a organização optou por criar um canal de interlocução com seus usuários que fosse desvinculado de qualquer hierarquia interna, subordinado diretamente à superintendência e com autonomia de atuação, de forma a não interferir no desempenho das atividades do órgão e garantir a isenção dos processos e resultados. A ouvidoria do HRAC-USP destina ações internas para assegurar os direitos do cidadão usuário do SUS, disponibilizando informações sobre os serviços prestados pelo hospital, ouvindo as manifestações dos usuários, apurando denúncias ou reclamações. Ao mesmo tempo, trabalha para oferecer subsídios para que a organização possa avaliar seus procedimentos e aprimorar a qualidade dos serviços oferecidos, fortalecendo o relacionamento entre o hospital e seus usuários.

O campo de observação

A organização eleita como campo de observação é o Hospital de Reabilitação de Anomalias Craniofaciais da Universidade de São Paulo (HRAC-USP), mais conhecido como Centrinho-USP. Trata-se de hospital universitário, público e especializado em anomalias craniofaciais e deficiências auditivas, onde é possível medir o impacto da relação entre usuários e profissionais de forma mais profunda, pois o tratamento oferecido na área de anomalias craniofaciais

é de longa duração. Fundado em 24 de junho de 1967, já atendeu cerca de 85 mil pacientes, muitos ainda em tratamento. As principais características da fissura labiopalatina são a necessidade de intervenção multidisciplinar e o tempo necessário para sua plena reabilitação. Portanto, o tratamento oferecido pelo HRAC-USP não é pontual, respondendo somente a uma situação de crise na saúde do cidadão, mas assume características de processo de reabilitação.

Tal fato cria um vínculo duradouro entre a organização e os pacientes que, por sua vez, pela longa convivência, também são afetados pela cultura organizacional do hospital. É comum que pacientes recém-nascidos sejam matriculados e iniciem seu tratamento, retornando duas a três vezes por ano para cumprimento de suas etapas terapêuticas, e recebam alta somente após completado o tratamento, na idade adulta. Já a deficiência auditiva é considerada patologia crônica; não há alta hospitalar por cura, o paciente retorna periodicamente para avaliações, atendimentos e troca de dispositivos auditivos (aparelhos auditivos e implantes cocleares)[3] até o momento em que há rompimento dessa relação, seja por opção do paciente, pelo encaminhamento a outros recursos de saúde ou falecimento do paciente.

Há que se considerar o fato de que os usuários do HRAC-USP vêm de todas as regiões do país, compondo um repertório cultural diversificado; alia-se também a tal fator a diversidade socioeconômica desses pacientes, que influencia diretamente esse processo de comunicação, considerado o repertório de cada um. São cidadãos que optam por realizar seu tratamento em Bauru (SP), na proporção de 5,2% da região Norte; 5,1% do Nordeste; 11,4% do Centro-Oeste; 16,2% do Sul e 62,1% da região Sudeste, fato explicado pela própria localização do hospital. No que se refere a níveis

3. *Dispositivos auditivos*: aparelhos auditivos são dispositivos eletrônicos de amplificação sonora utilizados para compensar as perdas auditivas do paciente, adaptado(s) externamente no(s) ouvido(s). Implantes cocleares são igualmente dispositivos eletrônicos utilizados com a mesma finalidade, porém é um sistema complexo em que parte dele é implantado cirurgicamente na cóclea do paciente e conectado aos demais componentes externos.

socioeconômicos,[4] a população de pacientes é estratificada em baixa inferior (18,3%), baixa superior (38,7%), média inferior (23,0%), média (8,7%), superior (1,6%) e alta (0,1%).

Segundo a equipe do HRAC-USP, o êxito do tratamento depende do envolvimento do paciente e seus familiares e o conhecimento de exercícios, terapias e cuidados a serem praticados diariamente, em casa, contribui positivamente para o progresso do tratamento e favorece as intervenções de reabilitação. Por outro lado, o exercício da cidadania e a construção da imagem do indivíduo enquanto cidadão sofre influência direta do meio social em que se insere e, no caso da pesquisa, os anos de relacionamento contínuo entre ambos têm papel fundamental nesse processo. Considera-se que o objetivo maior do tratamento oferecido é a reabilitação física do cidadão e sua completa inserção social.

O diálogo no HRAC-USP, segundo seus atores sociais

Para identificar como usuários e profissionais avaliam a qualidade do diálogo praticado no âmbito do HRAC-USP, utilizou-se como método de coleta oitenta entrevistas individuais, mediante dois roteiros distintos elaborados previamente para cada grupo da amostra. O primeiro grupo é composto de quarenta usuários, abordados aleatoriamente nas dependências do HRAC-USP e em seu entorno. O segundo grupo é formado por quarenta funcionários que têm contato direto com o paciente, seja para atendimento direto em saúde, como técnicos e profissionais de saúde (cirurgiões-dentistas, técnicos de enfermagem, médicos, etc.), ou que atuam em atividades de apoio técnico operacional ao atendimento (recepcionistas e funcionários que fazem agendamento). A seleção dos

4. Estudo socioeconômico realizado habitualmente na conduta terapêutica e acompanhamento de assistência social na rotina do HRAC-USP. *Fonte*: Serviço Social do HRAC-USP.

entrevistados abrange praticamente todas as especialidades de atendimento do HRAC-USP.

As percepções relatadas são, em sua maioria, de indivíduos que vivenciam o cotidiano do hospital por um tempo que varia de seis a vinte anos, correspondendo, no caso de usuários, a 57,5% do total da amostra, e, no caso de trabalhadores, a 50%. Da amostra de usuários, a grande maioria (65%) é composta por acompanhantes do núcleo familiar direto (pais, mães, filhos, esposos); esses acompanhantes não são usuários diretos dos serviços do HRAC-USP por não receberem tratamento, mas estão sempre presentes nos atendimentos e acompanham a evolução do tratamento de seus familiares. No grupo dos funcionários, 67,5% dos entrevistados atendem o usuário por cerca de 18 anos, tempo médio em que o tratamento se completa, e 32,5% mantém contato com os usuários em momentos estanques, nas fases em que o paciente é encaminhado para sua especialidade.

Para avaliar o diálogo, os usuários foram abordados diretamente com as perguntas: "Você se sente informado sobre o seu tratamento? Suas dúvidas são esclarecidas completamente?" e "Nas consultas ou atendimentos, você tem alguma dificuldade para entender o que os profissionais falam? Por quê?". Nas respostas, a grande maioria se considera informada sobre o atendimento (95%), sendo que 87,5% afirmam não sentir dificuldades em entender o que lhes é explicado. Do total de entrevistados, 67,5% declaram que fazem perguntas quando não entendem e 72,5% registram espontaneamente a disponibilidade e receptividade dos profissionais do HRAC-USP em esclarecer as perguntas formuladas.

Aos profissionais foi perguntado: "Qual a sua opinião sobre o diálogo entre os profissionais de saúde e os usuários (pacientes e familiares) dentro do Centrinho?". As respostas apontam que 22,5% o consideram excelente, 27,5% muito bom, 22,5% satisfatório embora apresente problemas, e 27,5% consideram que esse diálogo apresenta problemas. Quando são estimulados a refletir sobre as diferenças de níveis de compreensão dos usuários decorrentes de diversidade cultural, condições socioeconômicas, formação educa-

cional e linguagem, a maioria reconhece suas existências, porém não considera que elas tragam dificuldade para o exercício profissional, mas sim uma condição preexistente, e esses profissionais entendem ser sua responsabilidade desenvolver percepção e esforços para superá-las.

Uma das dificuldades apontadas pelos profissionais nesse diálogo é a postura dos usuários, o que corrobora as afirmações de Hansen (2004, p.58-62) quanto ao seu comportamento no confronto com profissionais de saúde. Assim, os profissionais adotam estratégias para superar dificuldades nesse diálogo, representadas por um grande volume de informações a serem fornecidas, dada a complexidade do tratamento, a falta de interesse dos usuários em reter essas informações e a "uma entrega do paciente, quase que incondicional, à instituição. Observa que nem sempre o paciente está interessado nas informações que são passadas, contanto que o resultado daquele atendimento seja para melhorar sua condição" (Profissional 5).

As principais estratégias utilizadas pela equipe é a de repetir constantemente, a cada atendimento, as informações para o usuário, e o encaminhamento desse usuário às áreas competentes para esclarecimento, mesmo que ele já tenha passado pelo atendimento que lhe esclareceria a dúvida. Esse comportamento resulta da cultura organizacional, entendida da seguinte forma pela equipe do HRAC-USP: "O hospital foi criado para ajudar os pacientes que nascem com muitos problemas, às vezes bem graves, e busca fazer o melhor pelos pacientes, que sentem isso e se sentem bem aqui dentro" (Profissional 37). Assim, a opinião da equipe quanto ao diálogo pode ser retratado pelos depoimentos a seguir:

> Não vê grandes impactos porque há o hábito da equipe de repetir, constantemente, as informações. Então, mesmo que o usuário saia de um atendimento sem o completo entendimento de tudo, o próximo profissional supre essa necessidade. (Profissional 9)

> O diálogo é muito importante e, quando os profissionais da recepção sentem que há falhas, porque é frequente que os usuários procurem

> o setor para tirar dúvidas, encaminham e direcionam esse usuário para quem deve ser feita a pergunta, se assistente social, médico, dentista, enfermeira, fonoaudiólogo, enfim. (Profissional 24)

Por outro lado, os usuários procuram superar tensões sociais no diálogo, como as diferenças de repertório entre médicos e pacientes relatados por Singer et al. (1978, p.17), Hansen (2004, p.61) e Masetti (2003, p.34), com a estratégia de recorrer a outros profissionais que não os médicos, como assistentes sociais, enfermeiros e recepcionistas, por exemplo.

> Mas, quando se sente inseguro, recorre ao serviço social para esclarecimento de dúvidas e em busca de autoconfiança, e fica tranquilizado. […] Por outro lado, se sente constrangido em tomar o tempo do médico com perguntas porque sabe que outros pacientes estão aguardando atendimento também, e julga que o médico é um profissional inquestionável devido ao grau de conhecimento do mesmo. "*O médico estudou muito e entende de tudo*" [sic]. (Usuário 1)

Essa postura de ambos os grupos reflete a cultura organizacional local. Aos profissionais, a abordagem realizada foi direta: "Na sua opinião, como é a cultura aqui do Centrinho?". Nas respostas são frequentes expressões como "humanização" e "atendimento humanizado", comumente associadas a esforços para suprir todas as carências do usuário e atingir a qualidade no atendimento. Na análise, foi usado o critério de predomínio de um dos conceitos presentes no discurso dos entrevistados. Quanto à cultura organizacional, 37% dos entrevistados destacam a humanização; 20% o assistencialismo; 15% o inter-relacionamento da equipe; 15% o paternalismo; 10% problemas internos e 2,5% não emitiram sua opinião. Segundo os profissionais, o longo relacionamento que se desenvolve entre as partes é marcado pela humanização (25%); qualidade no atendimento (25%); problemas na relação (17,5%); paternalismo (12%); assistencialismo (10%) e afetividade (10%). Ressaltam que essa postura é motivada mais pela solidariedade do que pela piedade.

Embora não fossem diretamente questionados sobre o tema, os usuários deixam clara sua visão durante toda a entrevista, com frequentes menções à humanização no ambiente hospitalar, a fortes traços de fraternidade que se aproxima do conceito de família e amizade, e ao fato de se sentirem "em casa", sentimento que fica claro neste depoimento: "Quando chegou no Centrinho se sentiu muito bem, não sentiu mais vergonha de si mesmo porque viu muitas pessoas com o mesmo problema que o seu, ou até mesmo com problemas mais graves" (Usuário 5). Essa situação influencia seu julgamento quanto ao atendimento no hospital, resultando numa postura condescendente quanto a problemas, incluindo o processo de comunicação. A boa qualidade do atendimento é a resposta mais recorrente entre os usuários, chegando a ser citada como atenuante de queixas e problemas identificados pelos mesmos.

Tal dado é de suma importância para avaliar o impacto da cultura organizacional na percepção dos usuários e discutir seus resultados, na perspectiva do sentimento de pertença (Kramer & Faria, 2007, p.85-9) e do impacto psicológico da reabilitação nessa avaliação. Depoimentos extraídos das entrevistas permitem aquilatar o peso de tais sentimentos na análise crítica dos usuários:

> Diz que a equipe atende muito bem a todos. Afirma que "*se falar mal do Centrinho, vou ficar muito brava*" [sic]. Porque, quando seu filho nasceu com fissura, ficou muito triste e deprimida, pensou até em se matar. Mas agora ele está perfeito, só falta uma cirurgia do nariz. Lembra que vê aqui no hospital muitas outras crianças com problemas mais graves, até mesmo sem nariz, e aqui os médicos fazem o nariz (!). Então, "*reclamar de um lugar desses pra quê? Só se for doido*". (Usuário 6)

> Esse processo está claro no vínculo que se forma e que sofre grande influência da própria cultura do usuário, que sente gratidão pelo tratamento recebido. O diálogo falho não chega a prejudicar o tratamento, porque a rotatividade dos profissionais no atendimento é grande, e essas falhas acabam sendo supridas por outros profissio-

> nais em outras fases do tratamento. Porém, as pesquisas e o acompanhamento dos casos feitos pela ouvidoria, quando ocorrem manifestações, mostram que quando o usuário questiona, dificilmente ele retorna dizendo que não recebeu o esclarecimento solicitado. (Profissional 4)

Nesse contexto, a qualidade do diálogo torna-se um elemento secundário no relacionamento de ambos os atores sociais. Se, por um lado, os usuários têm como maior expectativa o resultado técnico final de seu tratamento, a maior ansiedade da equipe do HRAC-USP é com a qualidade no atendimento e o bem-estar dos usuários. A comunicação não é referida por nenhum dos grupos como problemática. Sugestões apresentadas para melhorias no relacionamento trazem esse retrato: dos usuários, apenas quatro sugestões mencionam a comunicação, e os profissionais fazem 19 referências a ações em comunicação.

Quanto aos meios utilizados no diálogo com o usuário, o mais citado é, sem dúvida alguma, o contato pessoal presente nos atendimentos, para o qual os dois grupos de amostras consideram a equipe do HRAC-USP preparada. Uma estratégia para atender a essa necessidade é a capacitação do grupo Posso Ajudar, que permanece à disposição nas salas de espera, nas recepções e nos corredores do ambulatório. Trata-se de funcionários treinados para orientar e responder a qualquer dúvida dos usuários, como locais de atendimentos, horários, agendamentos e sobre a ouvidoria. Como elementos positivos do diálogo interno, há também menção de ambos os grupos *banners*, fôlderes e à ouvidoria:

> Sua filha, quando chegou ao agendamento deste ano, sentiu falta do posto da "Recreação"[5] no ambulatório. Vendo um *banner* sobre a ouvidoria, perguntou à mãe o que era ouvidoria e esta explicou

5. *Recreação*: como é conhecido pelos pacientes o Serviço de Educação e Terapia Ocupacional. No ano 2009, por conta do surto da gripe H1N1, as atividades desenvolvidas no ambulatório foram suspensas pelo risco de contágio.

> que, quando temos alguma coisa a reclamar, procura-se a ouvidoria. Então ela respondeu: "*Mamãe, vamos à ouvidoria reclamar que tiraram nossa 'Recreação' daqui*" [sic]. (Usuário 3)

> Acha que nem tem como melhorar o atendimento no Centrinho, tudo é ótimo. Os funcionários do Posso Ajudar são sempre atenciosos. Está há nove anos aqui e não tem do que reclamar. Acha que o paciente se sente à vontade dentro do Centrinho. (Usuário 19)

> O processo de comunicação é bom, mas tem usuário que não sabe ler ou não dá atenção aos cartazes, às chamadas pelo sistema de som, aos *banners*, aos folhetos. É acostumado a perguntar mesmo tendo a informação à disposição. Há todo tipo de informação, de forma correta, não falta informação. "*Se a pessoa não conversar com ninguém, ela se acha pelas informações que estão espalhadas*" [sic]. (Profissional 1)

> A ouvidoria é eficaz, a instituição se esforça para ouvir o paciente, mas sente dificuldades que podem ser de linguagem utilizada. […] Acha positivo os materiais presentes no ambulatório, como *banners*, fôlderes e o painel eletrônico informativo, mas considera que ainda faltam meios de difusão de informações. (Profissional 3)

Considerados os fatores expostos acima, pode-se afirmar que o grau de satisfação dos usuários com o diálogo praticado no HRAC-USP é grande. A percepção geral da amostra (95%) é a de que são muito bem informados sobre o tratamento e de que todas as suas dúvidas são esclarecidas pelos profissionais do HRAC-USP, afirmando ainda não terem dificuldades para entender o que lhes é explicado e que, quando elas existem, costumam perguntar, encontrando receptividade dos profissionais para responder aos questionamentos.

Com referência aos profissionais, é possível concluir que sua percepção sobre o grau de satisfação do usuário com o diálogo coincide com a percepção daquele grupo, mas, mesmo assim, os

profissionais não atribuem ao diálogo hoje praticado a mesma classificação de qualidade que os usuários. Pode-se afirmar que os parâmetros de ambos os grupos sobre o que seja qualidade são diferentes, pois a maioria dos usuários se considera bem informado e não tem dificuldades para entender as informações; porém 50% dos profissionais acredita que há melhorias a serem feitas em busca da qualidade desse diálogo, já que 22,5% da amostra o considera apenas satisfatório e 27,5% vê problemas nele.

Considerações finais

Pela análise das respostas dos usuários que compõem a amostra do estudo, observa-se que, para esse grupo, as estratégias adotadas pelo HRAC-USP no diálogo com os usuários são adequadas e atendem a sua expectativa. Há menções a fôlderes, *banners*, ao canal direto representado pela ouvidoria e, principalmente, à atitude humanizada da equipe, à sua receptividade a questionamentos e à estratégia de repetir constantemente a cada atendimento se há alguma dúvida quanto ao que foi exposto. Ainda nas respostas, observa-se que os usuários consideram os profissionais bem preparados para esclarecer qualquer tipo de dúvida e utilizam de repertório adequado à compreensão do usuário. Assim, mesmo que o contato com o médico não seja satisfatório, essa deficiência é suprida pelo contato com o restante da equipe.

Já os profissionais reconhecem a necessidade de iniciativas em comunicação na busca pelo diálogo ideal como suporte à conduta geral preconizada no hospital, ou seja, o respeito às diferenças de repertório, a humanização na prática profissional e o atendimento às necessidades dos usuários. Contudo, destaca-se a compreensão geral da equipe do HRAC-USP de que a qualidade nessa relação depende muito mais de sua postura profissional do que da intervenção da área de comunicação. Os funcionários relatam que trabalham com o foco de superar os seis maiores obstáculos, citados na literatura estudada, que se apresentam no processo comunica-

tivo com os usuários, como o estado emocional do paciente, a diferença de *status* social, a acessibilidade do profissional, a situação de dependência pela diferença de repertório, o diálogo unilateral e as dificuldades em entender a linguagem médica, notadamente técnica (Epstein apud Maestri & Carissimi, 2006, p.7).

O quadro geral das oitenta respostas presentes no estudo demonstra que essas diferenças de entendimento sobre o papel da comunicação no relacionamento de ambas as partes estão diretamente relacionadas às maiores expectativas de cada grupo. Essas expectativas estão relacionadas diretamente ao contexto social de cada um, ou seja, ao círculo social em que se inserem os usuários e ao contexto organizacional da equipe do HRAC-USP, no qual impera a máxima de "trabalhar para atender bem aos usuários, satisfazendo suas necessidades e expectativas".

Por paradoxal que possa parecer, em confronto com a realidade dos serviços públicos de saúde do país e relatadas por Hansen (2004), Maestri & Carissimi (2006), Masetti (2003) e Nassar (2003, 2005, 2006), o usuário do HRAC-USP apresenta alto nível de satisfação com o relacionamento que desenvolve com a instituição. Por outro lado, os profissionais se revelam angustiados com questões que influenciam sua prática profissional, e que se refletem nesse relacionamento com o usuário, corroborando o relato de Meyer (2002, p.14) sobre o cenário do relacionamento médico-paciente. Ambas as percepções podem ser creditadas à cultura presente no hospital, que, embora se revele humanizada e com esforços para superação de diferenças sociais, culturais, socioeconômicas e educacionais, acaba por solidificar a relação de dependência dos usuários.

Quanto às ações de comunicação, observa-se que, embora os usuários considerem eficazes as ferramentas existentes, destaca-se que ainda há o que ser feito na área, e a opinião dos profissionais a esse respeito é um ponto positivo a ser trabalhado no planejamento de comunicação. À gestão da comunicação cabe, nesse contexto, atuar como facilitador desse diálogo, oferecendo ferramentas, alternativas e ações para que o objetivo de melhora contínua no diálogo

seja atingido, atuando principalmente em parceria com a equipe de trabalhadores do HRAC-USP.

Referências bibliográficas

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Usos e significados do conceito comunicação pública. In: XXIX CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – UnB. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Brasília, DF. 6 a 9 de setembro de 2006. *Anais*... Brasília, set. 2006. (CD-ROM).

CARAPINHEIRO, Graça. *Saberes e poderes no hospital*: uma sociologia dos serviços hospitalares. Porto: Afrontamento, 1993, p.45--94. 207-16.

CARDOSO, Onésimo de Oliveira. Comunicação empresarial *versus* comunicação organizacional: novos desafios teóricos. *RAP – Revista de Administração Pública (Rio de Janeiro)*, v.6, n.40, p.1123-44, nov.-dez. 2006.

HANSEN, João Henrique. *Como entender a saúde na comunicação?* São Paulo: Paulus, 2004. (Coleção Questões fundamentais da saúde).

KRAMER, Gustavo Garcez, FARIA, José Henrique de. Vínculos organizacionais. *RAP – Revista de Administração Pública (Rio de Janeiro)*, v.1, n.42, p.83-104, jan.-fev. 2007.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. *Planejamento de relações públicas na comunicação integrada*. 4.ed. São Paulo: Summus, 2003.

MAESTRI, Danielle, CARISSIMI, João. *Marketing* de relacionamento em serviços de saúde: comunicação entre o profissional da saúde e o cliente. In: XXIX CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – UnB. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Brasília, DF. 6 a 9 de setembro de 2006. *Anais*... Brasília, set. 2006. (CD-ROM).

MASSETI, Morgana. *Boas misturas*: a ética da alegria no contexto hospitalar. São Paulo: Palas Athena, 2003.

MEYER, Philippe. *A irresponsabilidade médica*. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.

MICHEL, Margareth de Oliveira. A comunicação organizacional e as organizações na área de saúde. In: XXXI CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIA DA COMUNICAÇÃO – UFRN. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Natal, RN. 2 a 6 de setembro de 2008. *Anais*... Natal, set. 2008. Disponível em <http://www.intercom.org.br/papers>. Acesso em 27/9/2009.

NASSAR, Maria Rosana Ferrari. *Princípios de comunicação excelente para o bom relacionamento médico-paciente*. Tese. Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, 2003, 187p.

_____. Comunicação e humanização: a reconstrução do relacionamento médico-paciente como critério de qualidade na prestação de serviço. In: XXVIII CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIA DA COMUNICAÇÃO – UERJ. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 5 a 9 setembro 2005, Rio de Janeiro, RJ. *Anais.* Rio de Janeiro, set. 2005. (CD-ROM).

_____. O papel da comunicação nas organizações de saúde: oportunidades e desafios. In: XXIX CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – UnB. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 6 a 9 setembro 2006, Brasília, DF. *Anais*. Brasília, set. 2006. (CD-ROM).

OLIVEIRA, Francisco Arsego de. Antropologia nos serviços de saúde: integralidade, cultura e comunicação. *Interface – Comunic, Saúde, Educ*, v.6, n.10, p.63-74, fev. 2002.

PIRES, José Calixto de Souza, MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. *RAP – Revista de Administração Pública (Rio de Janeiro)*, v.1, n.40, p.81-105, jan.-fev. 2006.

SCROFERNECKER, Cleusa Maria Andrade. Comunicação para a qualidade na universidade: o papel das relações públicas. In: XXIV CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIA DA COMUNICAÇÃO – Uniderp, UCDB e UFMS. Intercom – Sociedade Bra-

sileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Campo Grande, MS. 3 a 7 de setembro de 2001. *Anais...* Campo Grande, set. 2001. (CD-ROM).

SINGER, Paul et al. *Prevenir e curar*: o controle social através dos serviços de saúde. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.

WEBER, Maria Helena. Comunicação: estratégia vital para a saúde. In: PITTA, Áurea M. da Rocha (Org.). *Saúde & Comunicação*: visibilidades e silêncios. São Paulo: Hucitec, 1995. p.151-65.

ZAGO, Cristina. Cultura organizacional: dimensões estruturais e aspectos dinâmicos. *Inf. & Soc.: Est. (João Pessoa)*, v.15, n.2, p.63--93, jul.-dez. 2005.

9

Cidadania, comunicação pública e portais eletrônicos de governo

Danilo Rothberg[1]
Fabíola Liberato[2]

Introdução

Uma sociedade democrática garante aos cidadãos a possibilidade de fazer escolhas com base em informações diversas e seguras. É direito fundamental do cidadão ter acesso à informação pública. O avanço das tecnologias de informação e comunicação (TICs) faz aumentar a disponibilidade de dados sobre gestão pública nos portais de governo na Internet, em um canal de comunicação que permite aperfeiçoar o modo de acesso a serviços e informações. Através da interface virtual, o contato entre cidadão e governo se caracteriza como uma nova forma de relacionamento.

No Brasil, os portais eletrônicos estão assumindo a publicação de informações sobre áreas de gestão e políticas públicas, mas em

1. Docente do Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação (Faac) da Universidade Estadual Paulista (UNESP). Vice-coordenador do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faac – UNESP.
2. Bacharel em Comunicação: Relações Públicas pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação (Faac – UNESP).

passo aquém do desejável para a ampliação efetiva da cidadania em seu componente de direito à informação pública. Muitas vezes, a falta de conteúdo é recorrente, comprometendo a finalidade dos portais de subsidiar a formulação de opiniões refletidas sobre políticas públicas. São necessários investimentos para o aprimoramento dos portais, que devem conter subsídios mais abrangentes, capazes de abarcar as necessidades dos cidadãos e permitir a vasta produção de ideias e opiniões.

Desse modo, ressalta-se a importância em avaliar de forma sistemática as informações sobre políticas públicas elaboradas pelos governantes que se encontram disponíveis nos portais de governo na Internet, a fim de indicar lacunas a serem supridas na produção e disponibilidade de dados e interpretações.

Este texto revisa aspectos teóricos relevantes para o contexto em questão e sugere formas de análise de portais eletrônicos a fim de oferecer uma contribuição à crescente produção de estudos na área.

Comunicação e gestão pública

O cidadão precisa ter acesso à informação pública para ter condições de influir nas decisões políticas. Considerar o ponto de vista do cidadão, estabelecer a comunicação como via de mão dupla e a prática da democratização da informação são princípios básicos da comunicação pública.

De acordo com Duarte & Veras (2006), no entanto, mesmo com a possibilidade de atuação de forma mais incisiva no ambiente político, a sociedade nem sempre é incentivada de maneira apropriada ao exercício da cidadania, quando não participa ativamente na construção de um governo mais justo. A comunicação com qualidade se dá através do intercâmbio de informações que garantem assistência ao diálogo público e à negociação de conflitos. A comunicação pública deve operar a intermediação entre instituições públicas e cidadãos.

O distanciamento entre Estado e cidadão pode ser atribuído, entre outros fatores, à dificuldade de acesso à informação, de forma que os cidadãos não compreendem a política como algo que possui significado relevante para sua vida habitual. "A ausência de efetividade se experimenta, no final das contas, como desconexão entre a esfera em que se toma decisão política e em que se controla o Estado, de um lado, e a esfera da cidadania do outro" (Gomes & Maia, 2008, p.296).

A função da comunicação pública é informar, escutar, considerar a relação social com os cidadãos, estabelecer diálogos e a prestação de serviços, estabelecendo-se de forma estratégica como um espaço de discussão pública para a tomada de decisões. A comunicação pública, na prática, pode ser compreendida como um campo que utiliza ferramentas específicas para estabelecer relações entre ações governamentais e demandas coletivas, objetivando a construção da cidadania.

A comunicação mediada por aparelhos tecnológicos criou novas necessidades. No momento em que as novas tecnologias da informação auxiliam a comunicação pública, nasce a possibilidade de disponibilizar serviços e dados de maior amplitude (Duarte & Veras, 2006; Duarte, 2007; Sousa, 2006; Ferreira, 2009).

A comunicação pública que se torna possível em função do avanço tecnológico pode ser vista como algo potencialmente plural e diversificado, capaz de estimular o desenvolvimento de determinadas qualidades democráticas atualmente valorizadas pela literatura especializada.

Os agentes políticos, ao promover a qualificação da comunicação, possibilitam uma gestão pública aberta e transparente, atendendo a demandas e interesses coletivos. Para a afirmação contemporânea da democracia, a propagação de informações com contexto e profundidade adequados se mostra imprescindível. Para que o cidadão torne-se apto a escolher entre projetos políticos em disputa na arena pública, precisa de informações diversificadas sobre ações políticas, projetos, escolhas e consequências previstas: "o que caracteriza a informação adequada para uma sociedade democrática é, acima de tudo, seu caráter plural" (Miguel, 2004, p.130).

Espera-se que as novas tecnologias de informação e comunicação contribuam para a manutenção da pluralidade das informações divulgadas aos cidadãos. O acesso à Internet possibilita o desenvolvimento de novos espaços de debate e maior contato entre líderes políticos e representados, estabelecendo, assim, uma nova relação dos cidadãos com a política, que repercute sobre a governança da gestão pública.

Bezerra & Jorge (2010) consideram a boa governança como indício da democratização entre cidadãos e Estado. O acesso a dados claros, que ajudam a tomada de decisão de governantes e representados, é algo que faz com que as relações entre cidadãos e representantes ocorram de forma democrática. Assim, ao utilizar a Internet como meio de informação, um governo pratica a responsabilidade pública, recurso necessário para o exercício da boa governança.

O exercício da boa governança pode ser entendido como a escolha adequada do formato de gestão pública, como governar utilizando mecanismos administrativos que atendam às necessidades dos envolvidos e do próprio sistema social em sua completude.

Para que os cidadãos tenham domínio do contexto envolvido nas decisões a respeito de determinado tema político, precisam de mais dados, que, de acordo com Bezerra & Jorge (2010), vão além das informações acessíveis em rádio, televisão e jornal. As tecnologias da comunicação e informação podem aproximar representados e governo, possibilitando a divulgação de dados importantes para o fortalecimento da fiscalização das ações políticas dos representantes.

Democracia digital, transparência e eficácia

Há diferentes perspectivas quando se fala sobre as contribuições que as TICs podem trazer para o avanço na comunicação pública e no desenvolvimento da democracia. O aprofundamento de relações sociais e políticas é visto pelos otimistas como efeito bené-

fico do uso das novas tecnologias no ambiente político. Por meio delas, são estabelecidas novas maneiras de governo e cidadão interagirem.

Mas os novos recursos democráticos podem não ser aproveitados de maneira eficaz pelos cidadãos, que eventualmente se caracterizam por comportamento distante e apático diante dos assuntos de cunho político, que envolvam o interesse público. Bretton (2006) afirma que, para a democracia tornar-se parte significativa do cotidiano dos representados, é preciso competência dos cidadãos para atuar politicamente mediante a oferta de informação disponível. A habilidade exigida para que as decisões políticas realizadas pelos cidadãos tenham coerência depende de fatores como educação política e engajamento, além de informações adequadas.

O fácil acesso da população aos dados públicos confere qualidade à democracia, que tem na *accountability* um recurso importante para incentivar a participação dos cidadãos. De acordo com Bezerra & Jorge (2010), a disponibilização de informações, quando vinculada a estratégias de interação, garante maior representatividade ao processo político.

A *accountability* não pode ser reduzida apenas à prestação de contas sobre os gastos públicos. À medida que as informações tornam-se públicas, a divulgação das ações realizadas pelos governantes muitas vezes pode ser observada sob a ótica da propaganda, na tentativa de promover o governo em gestão. Por exemplo, ao ocultar informações sobre determinada política pública que podem parecer negativas para a imagem do governo, mas que devem ser conhecidas pelos cidadãos, os agentes políticos estão praticando a propaganda política do governo e cometendo o erro de não informar adequadamente os cidadãos.

Silva (2005) e Gomes (2005) ressaltam que a democracia digital pode ser investigada em diferentes graus.

A existência de informações e prestação de serviços públicos caracteriza o primeiro grau de participação democrática em meio digital. Nesse grau, o governo utiliza a Internet para disponibilizar serviços que são qualificados como de via única, predomi-

nando duas funções: a do governo em fornecer informações e serviços básicos, e a dos cidadãos, que agem como receptores.

O segundo grau de democracia digital pauta-se pela utilização das tecnologias de informação e comunicação para obter opiniões dos cidadãos, sendo as tecnologias usadas para auxiliar determinada resolução política e elaborar a agenda pública. Nesse caso, o cidadão ainda é visto como receptor das informações, uma vez que não há diálogo entre representantes e governo, embora se inicie um processo de abertura mediante consultas realizadas pelos cidadãos.

Na democracia digital de terceiro grau, a partir de plataformas de comunicação e informação como a Internet, ocorreria a realização de *accountability*, possibilitando maior influência da sociedade sobre as ações do governo, que tende a ser mais transparente. Nesse grau, as decisões políticas permanecem restritas ao âmbito da autoridade dos representantes.

Caracterizando-se como um dos métodos mais sofisticados de participação na democracia, tem-se o quarto grau de democracia digital, que envolve discussões e diálogos para alcançar definições políticas em conjunto. Nesse grau de democracia, ocorre a transformação do papel dos cidadãos, que passam de receptores a agentes nas decisões políticas, crescendo a participação dos representados de forma visível.

Considerado como sendo "o mais idealista na escala da participação civil, e sua implementação acarretaria uma mudança significativa no modelo democrático", tem-se o quinto grau de participação democrática digital (Silva, 2005, p.456). Nesse grau, os cidadãos tomariam o lugar dos governantes nas decisões políticas, considerando a interatividade das tecnologias de comunicação. Dessa forma, a população passaria a ter condições de se organizar e tomar decisões.

Pela abrangência na utilização das novas tecnologias, o conceito de transparência governamental passa a ser caracterizado como o modo com que as informações relevantes aos cidadãos são disponibilizadas na *web*. As formas com que os dados públicos chegam

até a esfera pública pode influir sobre como será a aplicação das informações disponíveis. Ao tornar as informações acessíveis, permite-se que sejam feitas discussões de interesse comum, para que o uso dos recursos públicos atenda às necessidades cognitivas dos cidadãos.

O Estado pode assumir papel importante no uso das novas tecnologias de comunicação e informação no fortalecimento da democracia, em suas diversas esferas administrativas. Segundo Josgrilberg (2010), no âmbito das cidades ocorrem problemas constantes, e os munícipes esperam o desenvolvimento de políticas públicas eficazes para a solução de demandas na educação, meio ambiente, saúde, transporte, etc. O crescimento de movimentos que visam a soluções para os problemas sociais são notados no perímetro urbano. Por isso, o espaço urbano tem se destacado como importante cenário de transformação, que possui capacidade de influenciar e modificar o panorama global.

No novo contexto municipal, que configura autonomia para a gestão de recursos para as cidades, as novas mídias podem contribuir para gerar transformações que afetam diretamente a sociedade. Segundo Josgrilberg (2010), as redes de informação e comunicação digitais podem ser utilizadas para dar suporte aos objetivos que a cidade almeja. A questão em busca de resposta é como as tecnologias de informação e comunicação podem auxiliar uma cidade a ter maior índice de participação política. O Estado se coloca como vetor de mudança, parcerias do governo do município com a esfera civil se mostram funcionais na aceleração da participação cidadã.

A ação do Estado através do governo eletrônico se relaciona à prestação de serviços e à divulgação de informações por meio da Internet, modificando a forma de o governo desempenhar suas funções, o que, segundo Josgrilberg (2010), exige a informatização de processos para aumentar a participação na fiscalização do Estado e tornar mais eficazes as políticas públicas.

Um dos eixos do governo eletrônico se pauta pelo desenvolvimento de estruturas de *accountability*, "que permitem um incre-

mento do acesso à informação correta e transparente e à prestação de contas dos governantes através da responsabilização social" (Pereira, Amaral & Costa, 2010, p.4).

Accountability e responsabilização exigem transparência, que, segundo Pereira, Amaral & Costa (2010), inclui um conceito de informações governamentais abertas que está se firmando por promover discussões, cooperação e participação dos cidadãos. Essa forma de controle das ações do Estado pela *accountability* auxilia o aumento da qualidade da administração do governo, bem como dos serviços prestados, além de incentivar a participação dos cidadãos na elaboração das políticas públicas.

As novas tecnologias, quando empregadas de forma eficaz, possibilitam maior interação e integração entre Estado e sociedade civil. Isso pode ocorrer através de espaços na Internet que disponibilizam informações, consultas acessíveis aos dados e atividades desenvolvidas pelo governo e locais para que o cidadão possa expressar sua opinião na formulação de políticas públicas. De acordo com Pereira, Amaral & Costa (2010), a escolha e implantação das ações governamentais tornam-se mais seguras em função do conhecimento, participação e necessidade da sociedade civil.

O direito à informação pública se relaciona à governança, ou seja, ao conjunto de processos, leis, regulamentos, poder e instituições que controlam a forma de administrar o Estado, organizando os interesses dos representantes. Segundo Canela & Nascimento (2009), a *accountability* é importante para que se tenha uma boa governança, e ao tornar a informação pública acessível aos cidadãos há o fortalecimento da *accountability*, diminuindo as distorções das políticas públicas em relação a seus objetivos planejados.

Considerando o contexto comunicacional, é preciso certificar que a transparência "não será garantida pela simples publicação de dados e de informações na rede, mas por meio de uma estratégia clara de gestão informacional" (Silva, 2010, p.127). A informação pública deve ser divulgada de modo que estimule a criação de espaços formais de reflexão sobre as políticas desenvolvidas pelos go-

vernantes, permitindo que decisões coletivas sejam amparadas pelo conhecimento do tema.

No contexto das mudanças observadas na administração pública, as avaliações de políticas públicas passaram a ter importância por analisar os resultados das políticas públicas implementadas, apontar possíveis falhas e pontos a serem melhorados no desenvolvimento de novas políticas, para que correspondam às necessidade dos cidadãos.

Cabe ao Estado a função de promover, zelar e implantar as políticas públicas, porém, estas podem sofrer pressões internas (normas, agentes, interesse público, etc.) e externas (mídia e movimentos e organizações populares). A situação política e a estrutura também influenciam a implantação de determinada política pública, que, quando percebida em detalhes, revela-se complexa devido à quantidade de fatores que interferem e modificam o curso de seu desenvolvimento.

Braga (2007) desenvolveu um estudo que analisa de forma comparativa os *sites* dos órgãos parlamentares dos países da América do Sul com o objetivo de avaliar as informações ali presentes. De acordo com essa pesquisa, constatou-se que ainda existem muitas deficiências no acesso à informação. O empenho para melhorar a debilidade dos *sites* governamentais apresenta-se como meio de afirmação da democracia na América do Sul.

Pesquisas recentes sobre o *website* do governo federal indicam, segundo Rothberg (2008), que está havendo a prática de democracia digital, em fase de experimentação, mas que já aponta para desdobramentos que podem resultar na exploração competente da comunicação pública digital das políticas públicas. Desse modo, o governo utiliza-se da democracia digital com o objetivo de ampliar a rede de informações e prestação de contas aos cidadãos.

Avaliação de informações sobre políticas públicas

A partir dos anos 1990, após a reestruturação econômica e política pela qual o Brasil passou, a avaliação de políticas públicas foi intensificada, e a preocupação voltou-se para os padrões de gerenciamento do setor público na questão do relacionamento, implementação e avaliação dos programas. Muitas vezes, essa mudança foi apoiada na justificativa da modernização e reforma da gestão pública.

Segundo Souza (2006), as políticas públicas passaram a ser consideradas subárea da Ciência Política e uma das ramificações dessa disciplina foi a pesquisa para entender por que os governos escolhem determinadas ações e de que forma isso se dá. Muitas são as definições do que é política pública, mas uma aproximação básica supõe três questões para serem entendidas: quem faz o quê, por que e que diferença faz. Em síntese, os modelos e definições sobre políticas públicas foram surgindo para explicar de onde vêm as ações desenvolvidas pelo governo, como isso acontece e as consequências que as ações podem trazer para os cidadãos.

No Brasil, os estudos sobre políticas públicas são recentes, mas houve um significativo crescimento dos estudos nessa área. Aumentaram as pesquisas sobre assuntos relacionados às políticas de governo, foram criadas disciplinas em programas de pós-graduação com essa temática, bem como financiamento de pesquisas voltadas para políticas públicas. Porém ainda é baixo o índice de produção de conhecimento na área. Defende-se que o avaliador precisa ter uma posição neutra em relação ao objeto avaliado; sendo assim, as avaliações devem ser dirigidas por órgãos independentes. De qualquer forma, a neutralidade absoluta é impossível de ser atingida, mas as avaliações realizadas por membros do próprio governo estão mais suscetíveis a não serem totalmente imparciais (Arretche, 2003, 1998).

Segundo Carvalho (2003), as avaliações são divididas em processo e impacto. O primeiro analisa o desenvolvimento dos programas a partir da ponderação e adaptação dos recursos usados no decorrer

do processo, considerando resultados obtidos em relação aos objetivos propostos. O segundo analisa os impactos sobre a sociedade, as mudanças ocorridas e seus efeitos. A avaliação é caracterizada como instrumental de análise, por focar a eficiência, eficácia e efetividade dos programas.

Para Trevisan & Bellen (2008), parte dos estudos sobre avaliação de políticas públicas se concentra nas questões metodológicas e nas diferentes formas de avaliar essas políticas. A avaliação de forma sistemática contribui para a obtenção de melhores resultados. Apesar de ser um campo que ainda encontra dificuldades de conceituação e de aplicação de metodologias de avaliação que devem ser sistemáticas, as dificuldades serão superadas com maior facilidade a partir da experiência prática.

Com a avaliação dos programas públicos, torna-se possível o controle dos recursos investidos, além de garantir melhor utilização dos programas, bem como da gestão pública. Desse modo, a avaliação pode ser considerada uma forma de mensuração e julgamento de valor:

> Uma metodologia de avaliação de programas sociais envolve, então, a escolha de um conjunto de critérios e o uso de um elenco de indicadores (ou outras formas de mensuração) consistentes com os critérios escolhidos e que permitam efetuar um julgamento continuado e eficaz acerca do desempenho de um programa ou conjunto de programas, mediante o confronto com os padrões de desempenho anteriormente estabelecidos. (Costa & Castanhar, 2003, p.975)

Para investigar a abrangência das informações sobre políticas públicas em portais eletrônicos de governo, sugerimos, com base em Rothberg (2010), as seguintes categorias:

1) *Antecedentes*: compreende informações que precederam e motivaram a criação de determinada política. Como exemplo, têm-se as conjunturas econômicas, políticas, sociais, etc.
2) *Diagnóstico*: abarca informações que se relacionam com a descrição de determinada política, considerações gerais sobre

o que se pretende realizar com a implementação de uma política pública.

3) *Objetivos*: o que se deseja alcançar a partir da criação e aplicação de uma política pública, de forma geral, sem expressar números.
4) *Metas*: esta variável exige a presença de números, projeções do que se objetiva atingir em termos quantitativos. É considerada uma complementação da categoria 3, com informações mais exatas.
5) *Recursos e ações atuais*: informações sobre os recursos disponíveis para que uma dada política seja aplicada. Parcerias entre instituições públicas e empresas privadas também são envolvidas nessa variável. Essa variável abrange as ações práticas de que uma política pública necessita para ser implementada, o que se promove a partir da aplicação da política, como isso se dá, etc.
6) *Recursos e ações planejadas*: verifica o planejamento de recursos e ações a serem empregadas para a realização da política pública no futuro determinado.
7) *Eficiência*: inclui informações sobre o funcionamento interno de uma determinada política pública. Relaciona-se com os empenhos concentrados na realização da política e os resultados atingidos.
8) *Eficácia*: nesta variável, o que se pretende avaliar é o resultado da implantação de tal política em relação ao objetivo proposto. No geral, há presença de números, dados que comprovem a eficácia da política pública.
9) *Impacto (efetividade)*: avalia-se se determinada política obteve êxito ou fracasso em sua aplicação, o que depende do impacto social que essa política pública causou no ambiente em que foi implementada, através dos resultados que apresenta.
10) *Custo-efetividade*: esta categoria se relaciona com informações sobre escolhas de ações possíveis no ambiente específico comparadas com as ações efetivamente obtidas.

11) *Satisfação do usuário*: pesquisas de opinião ou presença de condições de acesso necessárias para que os usuários possam se expressar, emitir opiniões a respeito das políticas públicas desenvolvidas foram consideradas nessa variável.
12) *Equidade*: considera-se nesta variável a compatibilidade e a distribuição dos benefícios, de acordo com as especificidades e precisão dos usuários. Informações sobre a igualdade da implantação de determinada política pública também são cabíveis nesta categoria.

Considerações finais

A informação de qualidade sobre a gestão pública do Estado é essencial para a participação política dos cidadãos e, por isso, deve ser gerida com transparência e responsabilidade. A partir dos referenciais teóricos utilizados, percebe-se a necessidade de pesquisas sobre a qualidade das informações relacionadas às políticas públicas disponíveis nos portais eletrônicos de governo.

A Internet pode ser aliada do governo para a disponibilização de informações, proporcionando contato com as políticas desenvolvidas. Mas, para que as novas tecnologias auxiliem na divulgação das políticas, é preciso ampliar as informações disponíveis nos portais eletrônicos de governo.

As redes digitais podem conferir ao cidadão a participação no processo político, que passa a ser de mão dupla, uma vez que as interações ocorrem com maior velocidade. No entanto, para que isso ocorra no âmbito dos portais eletrônicos de governo, é preciso qualificar as informações.

Disponibilizar informações sobre políticas públicas, gastos, orçamento, etc. através de recursos da tecnologia digital são algumas formas de estimular a proximidade entre cidadão e governo, adquirir mais transparência na gestão governamental e tornar os portais mais democráticos.

Como sugere Rothberg (2010), os *sites* obteriam mudanças positivas se fossem construídos por equipes multidisciplinares principalmente por profissionais da área de Comunicação e Ciências Sociais. Profissionais que atuam nessa área precisam ser qualificados, saber extrair as informações adequadas, de acordo com os critérios de avaliação de políticas públicas. A forma como os dados sobre políticas públicas são dispostos nos portais pode contribuir para intensificar a experiência democrática dos cidadãos.

Referências bibliográficas

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais (São Paulo)*, v.18, n.51, p.7-9, fev. 2003.

_____. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais*: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p.29-39.

BELTRÁN, Luis Ramiro. Premisas, objetos y metodos foraneos en la investigación sobre comunicación en America Latina. In: BERNEDO, Franz Portugal. *La investigación en comunicación en America Latina* 1970-2000. Lima: Apfacom, 2000.

BEZERRA, H. D., JORGE, V. L. Democracia digital e participação política no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (Anpocs), 34. Caxambu, 2010.

BRAGA, S. S. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. *Opinião Pública*, v.13, n.1, p.1-50, 2007.

BRETTON, Philippe. *A incompetência democrática*. São Paulo: Loyola, 2006.

CANELA, G., NASCIMENTO, S. (Coords.). *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Artigo 19. Brasília: Andi, 2009.

CARVALHO, S. N. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. *São Paulo em Perspectiva (São Paulo)*, v.17, n.3-4, p.185-97, 2003.

COSTA, F. L., CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v.37, n.5, p.962-9, 2003.

DUARTE, J. *Comunicação pública*: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

_____, VERAS, L. (Orgs.). *Glossário de Comunicação Pública*. Brasília: Casa das Musas, 2006.

FERREIRA, M. K. D. *Comunicação pública e cidadania*: um estudo exploratório na unidade do Poupatempo Bauru (SP). Bauru, 2009. 182f. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual Paulista – Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Fronteiras – Estudos Midiáticos*, v.7, n.3, p.214-22, 2005.

_____, MAIA, R. C. M. *Comunicação e democracia*. São Paulo: Paulus, 2008.

JOSGRILLBERG. F. B. A opção radical pela comunicação na cidade. In: SILVEIRA, S. A. (Org.). *Cidadania e redes digitais*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010. p.155-85.

MIGUEL, L. F. Modelos utópicos de comunicação de massa para a democracia. *Comunicação & Política*, v.22, n.3, p.129-47, 2004.

PEREIRA, M., AMARAL, E., COSTA, M. Governo eletrônico e os executivos municipais: o caso de Minas Gerais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (Anpocs), 34. Caxambu, 2010.

ROTHBERG, D. Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica. *Opinião Pública*, v.14, n.1, p.149-72, 2008.

_____. Portais eletrônicos de governo e a contribuição da informação e da comunicação para a expansão da cidadania. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (Anpocs), 34. Caxambu, 2010.

SILVA, D. B. Transparência na esfera pública interconectada e dados governamentais abertos. In: SILVEIRA, S. A. (Org.). *Cidadania e redes digitais*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010. p.115-35.

SILVA, S. P. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. *Opinião Pública*, v.11, n.2, p.450-68, 2005.

SOUSA, M. Wilton de (Org.). *Recepção mediática e espaço público*: novos olhares. São Paulo: Paulinas, 2006.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias (Porto Alegre)*, ano 8, n.16, p.20-45, jul.-dez. 2006.

TREVISAN, A. P., BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *RAP – Revista de Administração Pública*, v.42, n.3, 2008.

SOBRE O LIVRO

Formato: 14 x 21 cm
Mancha: 23, 7 x 42,10 paicas
Tipologia: Horley Old Style 10,5/14
2011

EQUIPE DE REALIZAÇÃO

Coordenação Geral
Tulio Kawata

ISBN 978-85-7983-211-6

CULTURA
ACADÊMICA
Editora