

# Comunicação, tecnologia e interatividade: as consultas públicas no Programa de Governo Eletrônico Brasileiro

Henrienne Barbosa  
Maria Cristina Piumbato Innocentini Hayashi  
Camila Carneiro Dias Rigolin

## RESUMO

A demanda por transparência na esfera pública com ênfase em mecanismos de gestão compartilhada é proveniente de atores locais e internacionais, inseridos em processos de consolidação da democracia. No Brasil, a Constituição de 1988 e leis subsequentes determinam que o Estado preste informações aos cidadãos e favoreça a sua participação em questões públicas. A implementação de conquistas legais assumiu novas dimensões com as possibilidades oferecidas pela tecnologia digital, desencadeando a demanda por conhecimento de ferramentas de publicização e interação no âmbito da Comunicação Pública Digital. **Esta pesquisa consiste na análise de consultas públicas do Programa de Governo Eletrônico Brasileiro, a partir de reflexões sobre os artefatos digitais e interatividade para fins democráticos, com base no conceito latouriano de *translação*.** Foram constatados importantes mecanismos de interatividade que, no entanto, ainda se demonstram insuficientes para garantir o direito à inclusão e participação em esferas decisórias destinadas à formulação de políticas públicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Comunicação pública digital. Interatividade. Consultas públicas *online*.

## 1 Introdução

A participação cidadã em questões públicas, que inclui mecanismos de democracia direta, é uma conquista recente no campo das leis, com o marco constitucional de 1988. Contudo, ainda que faça parte de princípios contemplados legalmente e configure-se, cada vez mais, como importante objeto de pesquisas de campos teóricos distintos, os mecanismos de participação pública, por vezes, não se encontram implementados com a efetividade necessária aos processos de gestão democrática.

Em outubro de 2003, com a implantação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, a democracia direta digital começa a ser objeto de políticas da Administração Pública Federal, com o posterior desenvolvimento e aplicação de tipologias virtuais, entre elas as consultas públicas *online*. Embora o modelo centralizado, que visa à ostensiva retenção do poder, tenha cedido lugar para aplicações e discussões sobre o fazer interativo, ações comunicativas em âmbito eletrônico podem revelar desníveis persistentes e imobilidades em processos de recepção. Neste artigo, há reflexões sobre o entrelaçamento tecnologia-democracia, com enfoque nos mecanismos de interatividade de consultas públicas *online* (CPOs) do Programa de Governo Eletrônico Brasileiro (<https://www.governoeletronico.gov.br>), tendo em vista a formulação de políticas.

## 2 Consultas públicas eletrônicas

O princípio da participação popular na gestão da Administração Pública integra a Constituição de 1988<sup>1</sup>, viabilizado por mecanismos distintos, tais como a presença de ouvidores nos órgãos públicos, criação de disque-denúncia, orçamentos participativos, conselhos, audiências e consultas públicas (DI PIETRO, 2002; SOARES, 2010; VITALE, 2011; AVRITZER, 2003; TATAGIBA, 2002). Rowe e Frewer (2005) fazem referência a dezenas de mecanismos de participação pública com uma variedade de técnicas ou ferramentas, apontando para a necessidade de uma categorização devido à natureza multidimensional do conceito de participação. Neste artigo, o enfoque de investigação está nos mecanismos de interatividade em consultas públicas.

Considerada um instrumento polivalente da transparência administrativa, cuja origem estabelece relação com a enquête francesa e o *public hearing* anglo-saxão, a consulta pública obedece aos princípios legais da publicidade, motivação e participação popular na Administração Pública, de base constitucional, tendo em vista o princípio legal de Transparência Administrativa, previsto na Constituição de 1988, no art. 37. § 3º. I a III<sup>2</sup>. Outras diretrizes legais para a realização da consulta pública encontram-

<sup>1</sup> Artigos 10, 187, 194, 194, VII, 198, III, 204, II, 206, VI e 216, §1º e instrumentos de controle no art. 5º, XXXIII, LXXI e LXXIII, e no art. 74, §2º.

<sup>2</sup> O princípio da transparência que prevê a audiência pública foi aperfeiçoado por leis subsequentes, tais como a Lei do Processo Administrativo (Lei n. 9.784, de 29/01/99), Lei da Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.101, de 04/05/2000), que inclui a divulgação por meios eletrônicos e cibernéticos (art. 48), Lei n.10.257/2001 (arts. 2º, II e XII, 4º, III, f e s, 40, § 4º, 43 e 44) e o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 10/07/2001).

se no Decreto nº 2.954 (29/01/1999), substituído pelo Decreto nº 4.176 (28/03/2002), que definem normas e diretrizes para a elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal.

Embora prevista pela lei, a consulta pública pode ser facultativa, dependendo do “[...] juízo de conveniência do administrador.” (MATTOS, 2004, p. 8). Em atos editados pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), é requerido exame das críticas e sugestões colhidas em consulta pública anterior à edição de ato normativo, conforme estabelece o art. 42 da Lei nº 9.472/92. Além disso, o resultado da consulta pública não é vinculante, uma falha que “[...] compromete o fim da participação e o exercício da soberania popular.” (MARTINS, 2004, p. 354, 357).

A consulta pública faz parte da concepção de uma administração dialógica em um cenário comunicativo no qual o Estado, longe da visão de mandatário, deve atuar como mediador na abertura de canais de interlocução e participação com indivíduos e grupos sociais com o objetivo de estabelecer interação efetiva (OLIVEIRA, 2005). Mas, diante da cultura da opacidade que caracteriza o Estado, é necessária uma mudança paradigmática da Administração Pública, que não pode ser promovida ou constatada meramente pelo uso de novas tecnologias de informação e comunicação. Para Davi (2009, p. 133), ao analisar a legislação referente à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a consulta pública seria um “[...] importante instrumento de participação social não fosse pelo forte caráter formalista [...]”, que não alcança expressiva parcela da população.

Mattos (2004) também faz uma análise da participação no caso da Anatel, via consulta pública, considerando que o mecanismo visa à deliberação pública sobre o conteúdo da regulação, possibilitando o registro de argumentos. Ao constatar déficit democrático nas consultas públicas realizadas pela Anatel entre 1998 e 2003, Mattos (2004) propõe um controle de procedimentos não só dos mecanismos de participação, mas da própria formulação das normas a partir dos argumentos e contribuições dos participantes. Assim, cada participante deve ter a oportunidade de conhecer os argumentos dos demais, com possibilidade de contra-argumentação. Deveria existir também resposta fundamentada para as participações, com justificativas no documento final para as decisões tomadas. Outra condição, seria a realização de consultas junto de audiências públicas, com deliberações presenciais para contribuir com o controle das decisões administrativas.

A pesquisa indica um provável desconhecimento da população em relação aos mecanismos de consulta pública e também uma possível falta de confiança na efetividade dos canais de participação. Embora o autor considere que os déficits democráticos estejam ligados a “[...] problemas institucionais que podem ser corrigidos.” (MATTOS, 2004, p. 20), conforme os procedimentos listados no parágrafo anterior, as ações necessárias são complexas, pois estão articuladas a um novo modelo de sociedade frente às novas tecnologias e a uma cultura de ocultamento, de retenção do conhecimento, de exclusão do público do processo decisório que caracteriza historicamente a administração pública. As ferramentas e sua disposição, a invisibilidade dos recursos participativos disponíveis, apontam para um gerenciamento não afeito à partilha democrática, a um cenário negativo em termos de emancipação.

### 3 Participação, artefato digital e democracia

A participação interativa passou a ser uma exigência no âmbito da administração pública ao lado de estratégias de descentralização de gestão, sendo apresentada por um grupo de autores como resposta necessária aos impactos nocivos do Estado na construção de uma cidadania ativa; outros cientistas políticos e sociólogos vêm trabalhando com a hipótese do (re)surgimento da democracia participativa baseada em diferentes formas de delegação da representação política (AVRITZER, 2003; DAGNINO, 2002; LUCHMAN, 2002). Um terceiro grupo de autores associa a adoção de mecanismos participativos à crise do modelo burocrático de administração pública (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998) e aos processos de reforma do Estado (especialmente na América Latina), em curso desde a década de 1990, que tendem a incluir, por exemplo, estratégias de descentralização, a adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores (*responsiveness* e *accountability*), a gestão pública por resultados, o incremento do controle social, além de dispositivos que visam a chamar cidadãos e organizações cívicas ao protagonismo político na gestão pública (MILANI, 2008).

Nesse contexto, a participação argumentativa é vista como um componente crucial para a democracia, resultando no investimento de tempo e recursos para a criação de diversos fóruns participativos. Para Chambers (2002), a participação pública é uma expansão da democracia representativa redimensionada a partir da comunicação, com a criação de espaços potencialmente dialógicos, tais como conselhos, consultas públicas, enquetes e comissões itinerantes. Contudo, apesar do caráter público, seu design institucional se caracteriza geralmente por uma “comunicação mediada assimétrica”, de viés platônico, que precisa ser

superada por uma retórica deliberativa essencialmente aristotélica (CHAMBERS, 2004, p. 406). Fishkin (2009) enumera desafios no combate à “democracia assimétrica” como o acesso a informações-chave, os entraves na troca de argumentos entre diferentes grupos ou processos massivos de manipulação. Nesse cenário, as novas tecnologias apresentam possibilidades democráticas por mudarem a maneira de um grande número de pessoas se comunicarem e interagirem.

A internet abre claramente a possibilidade de incrementar as consultas públicas. Se isso é realizado por meio de pesquisas públicas de participação espontânea de usuários *online* ou adaptações das convencionais pesquisas de opinião pública, então a tendência de fugir da opinião pública informada só será exacerbada. Mas se a tecnologia puder ser utilizada para dar retorno das deliberações para o público de massa, então uma nova forma qualitativa de democracia pode ser possível. (FISHKIN, 2011, p. 24, tradução nossa)

Tendo em vista uma nova esfera de ação política, surge o questionamento: em que medida a comunicação pública, aliada às tecnologias digitais e inserida no próprio território político poderia possibilitar a integração de uma pluralidade de atores em um ambiente realmente participativo? Seria possível atender ao conselho de Bentham, sobre a inspeção do “poder vigilante”, utilizando ferramentas comunicacionais desenvolvidas e gerenciadas pelo próprio edifício central? Ao percorrer um mapa eletrônico predefinido, é realmente possível não só “vigiar o vigilante”, mas em uma escala de multiconexões crescentes interferir *in modum operandi* do poder?

Se para Thompson (1998), a comunicação possibilitou a subversão das celas, superação do círculo vigiado e reversão das assimetrias, o virtual recoloca questões antigas do poder invisível que a todos observa, numa relação inédita em que os passos do participante *online* não apenas são conduzidos, mas registrados e apropriados, em rotas virtuais definidas com frequência por processos de impessoalidade, da frieza inerente da técnica sem balcões, sem nomes, sem afetividade, na ausência do face a face. Nesse sentido, a internet recria o *Panopticon*. Contudo, essa engenharia de invisibilidade e controle se insere também em um quadro de transposições de signos e coisas, ao suscitar deslocamentos previsíveis e não esperados, tendo em vista reflexões sobre mediações técnicas proposta, por Bruno Latour (2000; 2001).

Para revelar mecanismos entranhados na relação do humano e suas construções ou engenharias, Latour (2001) oferece um exemplo ao qual define como simples, de consequências positivas. Engenheiros trabalham a serviço de um reitor que tem por objetivo a redução da velocidade dos automóveis para garantir a segurança dos alunos. O que se pretende é reduzir a velocidade (objetivo real), e o alcance dessa meta se dá não com a instalação

de placas informativas, mas de um quebra-molas (objetivo fetiche). Essa junção artefato-humano mobiliza outros sentidos, tais como reflexo imediato, ou “egoísmo puro” no afã de proteger o carro; arremetida não “a moralidade, o desinteresse esclarecido e a ponderação”, mas razões adversas à lei e à vida.

No campo da comunicação digital pública, deparamo-nos com um quadro complexo de consequências negativas. Diante do poder que se oculta e também oculta, que não apenas se esconde, mas também mente (BOBBIO, 2000; ARENDT, 1997), o artefato digital projetado pelo enunciador-Estado propagandeia o objetivo de transparência (objetivo-fetiche), termo recorrente na publicidade estatal. Mas o desvio já antecipado por uma comunidade de desconfiança aponta outro intento: o uso de um símbolo forte que mantenha a bastilha intocável, o público de fora, o poder invisível (objetivo real). Assim, tecnologias digitais atuam como luz de um *show* político, no qual o artefato-fetiche não tem outra função a não ser ofuscar, propositalmente, as informações necessárias para a construção de uma esfera pública consciente; ou, então, permitir a participação para simular interação.

Se há deslocamentos predelineados a serviço do Estado, e previsões que visam a desmascarar embustes na constatação sempre persistente do “poder oculto”, há também deslocamentos que surpreendem em outras direções, e nesse sentido as brechas apontam para o “poder em público” e o “público no poder”. Ainda que sejam reais as ameaças de intensificação do controle do poder cujo edifício transmutou-se em *bits* e *bites* com a emergência do virtual, não se pode esquecer que o meio não apenas é modificado, mas modifica. Não se trata de ser dominado ou dominar conforme postula Heidegger ao exaltar o artefato técnico em sua onipresença singular e insuperável – filosofia a qual Bruno Latour rebate (LATOURE, 2001). Nesse entrelaçamento humano e não-humano, entre política e técnica digital, há interferência, novas composições, junções tempo-espço e transposição da fronteira entre signos e coisas.

Para Latour, as tecnologias digitais não são “escravas flexíveis e diligentes”, elas acrescentam algo, interferem, redefinem, escapam e submetem-se às intencionalidades, que também são dotadas de complexidades não redutíveis e surpreendem na multiplicação conectiva do conjunto humano-artefato digital – um inesgotável **agente compósito**. Esse hibridismo cria cenários onde há improvisação e originalidade, mesmo que de antemão o *script* esteja fechado, emparedado naquilo que contraditoriamente se convencionou chamar de área aberta ou ágora virtual. Ao movimento incalculado, de arestas subversivas, o qual foge dos programas de ação predefinidos, Latour nomeia **translação**. “Empreguei translação para indicar deslocamento, tendência,

invenção, mediação, criação de um vínculo que não existia e que, até certo ponto, modifica os dois originais.” (LATOURE, 2001, p. 206).

Ainda que o aparato tecnológico limite a vigilância, as ações comunicacionais podem cumprir a função de interligar e superar a própria intencionalidade de um emissor que simule partilha por meio de avançados artefatos especificamente tecnodigitais. Assim, acontecem de serem expostas ocorrências secretas, que não atenderam à exigência da visibilidade, mas que caem no escrutínio público, a despeito dos controles em ação. O meio eletrônico, na sua essência e nas translações estabelecidas, também pode proporcionar o arrefecimento de um poder resistente ao público; pois como afirma Hannah Arendt (1997, p. 316), em reflexões que atendem ao presente, “[...] constantemente fragmentos de fatos perturbam e desengrenam a guerra de propaganda entre imagens conflitantes [...]” e a “[...] realidade se vinga daqueles que ousam desafiar-la [...]”, paradoxalmente com a ajuda do próprio sistema de comunicação que foi usado para arregimentar, e jamais libertar, a opinião pública.

Nesse coletivo de humanos e não-humanos descrito por Latour, em que os *links* se formam internamente e numa extensiva rede que se desdobra com os acessos externos, a previsibilidade é também impossibilidade; o domínio não é *in solidum*; os resultados da participação, imprevisíveis. A máquina pode superar o vigilante justamente porque se estabelece em multiconexões amplas, com outras máquinas e, sobretudo, com milhares de pessoas, como funcionários públicos concursados que exercem seu dever democrático, cidadãos engajados politicamente e cômicos dos direitos conquistados, cidadãos que despertam para o exercício da cidadania, **atuantes** que integram mediações – o poder virtual é diverso, e o resultado das participações, nessa “rede de conversações” (MATURANA, 2001), obedece à unicidade de ordens, mas também a subverte, transmutando-se.

#### 4 A Interatividade na comunicação pública digital

O desenvolvimento e aplicação de tecnologias na Comunicação Pública Digital potencializam a *translação latouriana*, pois os deslocamentos acompanham a extensão das redes neurais em criações de vínculos em escala ascendente. Nesse cenário, no entanto, deve haver chaves de naturezas distintas reunidas para acionar o hibridismo cívico. Tecnologias digitais do Estado podem apenas disponibilizar informações sem participação; oferecer informação de qualidade e participação, mas sem divulgação; informar, promover participação e divulgá-la, mas sem ampliar

o “capital cultural” que permita inserções nesse espaço; ou avançar ao oferecer todos esses requisitos necessários para uma conversa pública, mas não viabilizar processos interativos. A tecnologia tem ultrapassado barreiras da incomunicabilidade, mas nem sempre as políticas acompanham o potencial dos artefatos, e se exploram o artefato interativo o fazem, por vezes, como simulação – **objetivos fetiches**.

Do mesmo modo, o mérito comunicativo da conversa que resolve-problemas não é falar ou escutar e nem mesmo a proximidade entre os dois. É a interação dos participantes e a progressão da capacidade de cada declaração a ser revisada de acordo com as sugestões e respostas dos outros participantes. (SCHUDSON, 2004, p. 67)

Deve-se falar, e falar bem, o que inclui uma série de deveres postulados legalmente, os deveres da **publicidade**. A informação precisa estar acessível, o que coloca em relevo a importância de análises quantitativas no combate à retenção de dados públicos, pareada com aspectos qualitativos, tais como as exigências de veracidade; impessoalidade, sem criar espetáculos políticos; identidade, para promover vínculos entre moderador-usuário; antecedência, deixando às claras as estratégias de ação; divulgação ampla e atratividade. A qualidade informativa se filia ao estímulo à participação, ao inserir mais aspectos imprescindíveis para a comunicabilidade que incluem explicar as causas, contextualizar e mostrar consequências; oferecer visões contrastantes; mostrar conflitos no campo da esfera pública política; utilizar linguagem simples e acessível ao público leigo. Schudson faz referência a falar e a escutar – promover a participação. Fazer enquetes, manter um *ombudsman*, oferecer formulários *online*, disponibilizar *e-mails*, números de telefone, receber comentários bem como realizar referendos, consultas públicas, enviar cartas ou votar são formas de participação, que incluem mecanismos de democracia direta. Mas é no processo de troca ou **translação**, do ideal harbamesiano de “inclusão do outro”, em que se dá a efetividade da participação – o deslocamento do participante das quase-ações para o centro das composições legais (BARBOSA, 2009).

Tendo em vista o uso democrático da internet, o significado da interatividade ganha novos contornos, amplia suas fronteiras e torna-se um ideal capaz de ser viabilizado em ampla escala. Mas conceituar interatividade é um desafio colocado diante do uso recorrente da palavra. “Palavras como ‘interatividade’ e ‘comunidade’ têm sido usadas de forma abusiva e desvalorizadas ao longo dos últimos oito anos.” (McGOVERN, 2002, tradução nossa)<sup>3</sup>. Ao desenvolver o conceito de interatividade aplicado a *websites*, Andregueti elege duas definições sobre o que consiste o interativo: (1) como característica imanente ao meio digital e (2) como atributo potencial dos *websites* que necessitam de uma

■  
<sup>3</sup> Documento eletrônico.

intenção de interatividade no momento da construção da página e da intervenção do usuário – “caminho de mão dupla, construção cíclica da mensagem, bidirecionalidade são ideias pertinentes a esse conceito, que ultrapassa a mera reação de um usuário a um estímulo.” (ANDRIGUETI, 2005, p. 55).

Eric W. Welch e Charles C. Hinnant (2007, tradução nossa) afirmam que a interatividade é o grau de *feedback* imediato entre os responsáveis pela página eletrônica e o usuário – “Interatividade é um modo de descrever a vontade ou a capacidade de uma agência para dar respostas aos cidadãos” – e relacionam a interatividade ao conceito de transparência:

Os conceitos de transparência e de interatividade também refletem o amplo debate mantido pelos pesquisadores que contrastam significativos esforços de agências para promover uma internet baseada em informações e serviços com limitadas agências estrategicamente preparadas para aplicar a comunicação interativa na internet. (WELCH; HINNANT, 2007, tradução nossa)

Para Gerry McGovern (2002), o simples fato de haver *hyperlinks* ou a disponibilidade de contato via e-mails não torna a internet interativa. Para exemplificar os desafios da interatividade, cita o envio de mensagens para senadores norte-americanos, que resultou em um baixo índice de respostas, sendo que aqueles que responderam enviaram mensagens-padrão. “O ponto fundamental é fazer as pessoas interagirem.” Em sua opinião, disponibilizar *chats* e outras ferramentas similares também não é suficiente. “Precisamos ter uma visão mais realista do que interatividade e comunidade significam na web. Interatividade começa com a definição de uma política em relação à forma como quão rapidamente serão respondidos os *e-mails* recebidos.” (McGOVERN, 2002, tradução nossa)<sup>4</sup>.

Uma proposta de interatividade, em modelos de comunicação pública digital de inserção do participante em esferas de vinculação, surge dos critérios de multidirecionalidade apontados e do conceito de **translação** de Latour, sendo que as marcas da interatividade se apresentam em movimentos de:

- a) **Deslocamento**: inserção de canais para livre participação;
- b) **Invenção**: processos inovadores de participação, incluindo formatos jornalísticos, mídias sociais e avanços tecnológicos;
- c) **Mediação**: esferas de mediação compartilhadas, integradas por jornalistas e profissionais da Administração Pública, bem como por representantes da sociedade civil, atuando na composição e vigilância (*accountability*) dos processos decisórios do *modus operandi* da participação interativa e de seus resultados;
- d) **Criação**: surgimento efetivo de um vínculo que não existia e que, até certo ponto, modifica os movimentos originais.

■  
<sup>4</sup> Documento eletrônico.

## 5 Interatividade no Programa de Governo Eletrônico

De acordo com o site do Programa de Governo Eletrônico, a finalidade da consulta pública é promover a participação da sociedade no processo de tomada de decisão nas ações governamentais. Para avaliar a interatividade em CPOs foram consideradas todas as consultas do site do Programa de Governo Eletrônico, que continuam disponíveis *online*, tendo em vista os critérios definidos a partir do conceito latouriano de **translação** e discussões sobre interatividade na *web*.

Sendo que o governo menciona como finalidade das CPOs a participação e o alcance do ideal de transparência, buscou-se saber as potencialidades e limitações dessa ferramenta na promoção da interatividade, ainda que expressões como “acompanhamento”, “acompanhar”, “enviar”, conforme evidenciadas, indiquem a ausência de vinculação das contribuições, caracterizando processos participativos verticalizados.

De maio de 2004 a agosto de 2010, foram realizadas 37 CPOs, com 1.249 contribuições e média geral de 34 participações por consulta, sendo que em quatro consultas não foram registradas contribuições. Embora o número de CPOs venha aumentando, houve um declínio significativo da média de contribuições da primeira para a última CPO, que passou de 78 para 37, sendo que em 2009 alcançou o menor índice – 13 contribuições (Tabela 1 e Gráfico 1). No que diz respeito à pluralidade, se considerarmos isoladamente a primeira consulta pública realizada em 2004<sup>5</sup> e uma das últimas consultas de 2010<sup>6</sup>, constatamos que o número de contribuições foi praticamente igual – 97 e 96, respectivamente –, mas o número de participantes caiu 62.5%, mostrando a importância de quadros analíticos que levem em conta não apenas índices absolutos de contribuição, mas também números de participantes.

<sup>5</sup> Sobre Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico.

<sup>6</sup> Sobre a Revisão da Instrução Normativa SLTI/MP N° 04 de 19 de maio de 2008.

Tabela 1 - Dados sobre contribuições às CPOs

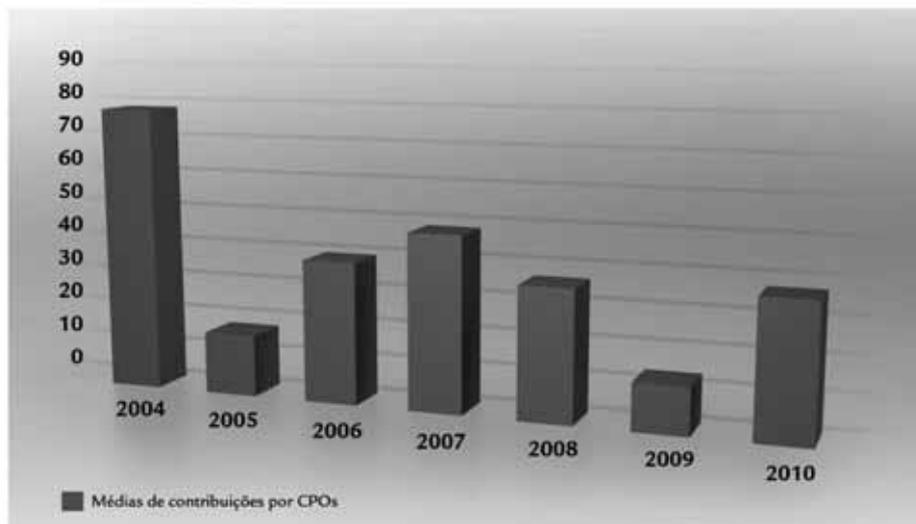
Categorias	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
CPOs	2	3	6	4	5	8	9	37
Total das Contribuições	156	51	233	192	180	104	333	1.249
Contribuições/CPOs	78	17	38.8	48	36	13	37	34

A baixa adesão, de modo geral, pode ser parcialmente explicada pelos temas colocados em debate, ligados a aspectos técnicos do governo eletrônico, tais como bases de dados, *software* livre, codificação entre outros. Embora estrategicamente importantes para políticas do *e-government*, os temas exigem saber especia-

lizado. Contudo, o número de participantes poderia ser maior, considerando os especialistas qualificados que integram quadros de pesquisa em universidades e instituições de ensino brasileiras, bem como funcionários especialistas da administração pública. Por que boa parte desses profissionais não integrou o debate? A resposta exige novas investigações, levando em conta também políticas de Comunicação Pública Digital, que dizem respeito ao investimento ou inexistência de mecanismos de divulgação das CPOs. Mesmo um tema que se pressupõe de maior alcance, como a consulta pública sobre a elaboração de uma cartilha de redação *web* para o *e-government*, recebeu apenas uma contribuição. Já o declínio de contribuições nesse período de seis anos pode estar relacionado não só com a ausência de investimento em equipes de jornalistas e comunicadores para divulgação das CPOs bem com um marcante desestímulo desencadeado por falta de comprovação da interatividade e vinculação das opiniões dos participantes aos documentos finais. Do total de consultas realizadas, apenas 45.9% foram finalizadas, com a apresentação de documento final. As demais continuam em análise, inclusive consultas de 2005 e 2006, embora o site indique na lista geral das CPOs duas consultas como concluídas, sem, de fato, estarem.<sup>7</sup>

■  
<sup>7</sup> Recomendações de Acessibilidade para a Construção e Adaptação de Conteúdos do Governo Brasileiro na Internet.

**Gráfico 1 - Contribuições por CPOs**



A análise das páginas eletrônicas relativas a cada CPO demonstra a inexistência de marcas de interatividade e vinculação, apesar do processo de participação (Gráfico 1). Ao considerar a categoria **Deslocamento**, verificou-se a ausência de um manual de participação e a não identificação de profissionais responsáveis pelo site, que pode representar um fator de desestímulo à participação interativa. Um ponto positivo é a manutenção de uma base de dados de todas as CPOs, desde seu início em 2004, formato que deve servir de modelo para todos os sites de CPOs. Quanto

às novas maneiras de estimular a participação de qualidade relativa à categoria **Invenção**, tais como produções jornalísticas, uso de mídias sociais, divulgação, recursos multimídia, nenhum dos recursos está presente. Também não há descrição dos processos de mediação ou a inclusão de opiniões de participantes nos documentos, além de inexistir análises das contribuições ou descrição de processos de vinculação.

Sobre a categoria **Criação**, não se comprova um surgimento efetivo de um vínculo que não existia e que, até certo ponto, modifica os movimentos originais. Dos 17 documentos finalizados, apenas um apresenta respostas a cada contribuição dos internautas, inclusive com justificativas das razões pelas quais a contribuição foi aceita ou rejeitada. Exemplo único dessas CPOs e importante para processos de democracia digital.

Para averiguar se há referências ao processo de participação dos internautas, foram definidos sete termos-chave de análise a ser identificados ou não nos documentos finais, com referência exclusiva à participação no site de cada CPO considerada. Dos termos-chave considerados – “contribuições”, “participação”, “participações”, “participantes”, “comentários”, “interação” e “vinculação” –, os três primeiros são citados em dez dos 17 documentos, com as seguintes conotações: 1. Texto padrão utilizado no documento final de cinco consultas<sup>8</sup> sobre a mesma temática que fez referências a “colher contribuições” e “obter contribuições”, sem mencionar qualquer procedimento de vinculação dessas contribuições; 2. No documento final de uma consulta<sup>9</sup>, há inserção do nome dos participantes bem como um destaque à participação, no sentido de “aperfeiçoar o conteúdo técnico, inserir dados e ferramentas ou até corrigir inconsistências técnicas”; 3. Em um documento final de CPO há um agradecimento pelas participações, ao destacar que tiveram a função de enviar “sugestões” e “esclarecimentos”, e fazer “correções”<sup>10</sup> e 4. Em três documentos finais de CPOs há um texto de agradecimento, com a inserção do nome de participantes e um texto de conteúdo semelhante ao citado no exemplo anterior<sup>11 12 13</sup>.

Assim, há menção ao processo participativo em 58.8%, e em apenas 23.5% dos documentos finais há referência ao nome de participantes. O fato de não haver referência às contribuições dos internautas em documentos finais das CPOs não significa que não foram vinculadas às decisões, embora seja um forte indicativo de processos sem interação eficaz. O mesmo se pode dizer sobre a ausência de marcas de interatividade na análise do *site*. Contudo, a comprovação de ausência de vinculação das contribuições evidenciadas no site das CPOs sugere que, no mínimo, faltam políticas de comunicação pública voltadas a publicizar os reais efeitos da participação interativa. Sem essa postura, a assimetria

<sup>8</sup> CPOs sobre Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – e-PING de 2004 a 2009.

<sup>9</sup> Guia Livre – Referência de Migração para Software Livre do Governo Federal.

<sup>10</sup> Padrões Brasil e-GOV – Cartilha de Redação Web.

<sup>11</sup> Padrões Brasil e-GOV – Guia de Administração.

<sup>12</sup> Recomendações para Codificação de páginas, sites e portais.

<sup>13</sup> Guia Livre – Referência de Migração para Software Livre do Governo Federal.

entre emissor-receptor tende a persistir na promoção de compartimentos fechados ainda que participativos.

**Quadro 1 - Interatividade e translação**

TRANSLAÇÃO	CONCEITOS	CATEGORIAS	SIM*	NÃO*		
	DESLOCAMENTO	Lócus de participação		●		
		Manual sobre participação			●	
		Base de dados		●		
		Identificação	Administração Pública	Jornalistas		●
				Webmaster		●
				Especialistas		●
				E-mails		●
				Telefone		●
				Endereço		●
Participante			Nome completo	●		
	Profissão			●		
	Local			●		
	Área de atuação			●		
	Outros dados de identificação			●		
INVENÇÃO	Notícias			●		
	Dispositivos multimídia			●		
	Uso de mídias sociais			●		
	Estratégias de divulgação			●		
MEDIÇÃO	Descrição do processo de mediação			●		
	Inserção de participantes na mediação			●		
	Possibilidade de inserir comentários sobre as contribuições		●			
CRIAÇÃO	Apresentação dos resultados		17**	20		
	Respostas às contribuições		1***	16		
	Referências ao processo de participação de internautas no documento final (Termos-chave: contribuições, comentários, participações, participação, participantes, interação e vinculação)		6***	11		
	Inclusão do nome dos participantes no documento final		4***	13		

\* As marcações com símbolos (●) são referentes à análise das 37 CPOs. Quando há indicação de números pode tanto ser da totalidade das CPOs quanto das CPOs finalizadas, com publicação de documento final. Há indicação explicativa nos resultados.

\*\* Das 37 CPOs, apenas 17 foram concluídas, com publicação de documento final.

\*\*\* Foram consideradas apenas as CPOs concluídas, num total de 17.

## 6 Conclusão

A consulta pública eletrônica é uma importante ferramenta de participação com assinalado potencial democrático, porém, ainda subutilizada pelo poder público e pouco conhecida pelos cidadãos. O resultado da análise dos mecanismos de consultas públicas do Programa de Governo Eletrônico evidenciou a predominância de assimetria em contraposição a um discurso de participação e interatividade sustentado pelo poder público. Apesar de a análise demonstrar a predominância de formatos e mecanismos que ainda funcionam como edifícios de controle resistentes a inclusões reais, acredita-se no potencial das novas tecnologias para despertar ações que reivindiquem o direito à vinculação e desencadeiar *translações* inesperadas. “Somos surpreendidos pelo que fazemos mesmo quando temos, mesmo quando acreditamos ter completo domínio. Mesmo um programador de *software* é surpreendido por sua criação depois de escrever duas mil linhas de *software* [...]” (LATOURE, 2001, p. 324).

Ao implicar em uma série de associações, a *translação* se beneficia não só com uma comunicação eficaz que leve informação e conquiste participantes, mas necessita da elaboração e fortalecimento de políticas públicas inclusivas que promovam com atratividade a compreensão dos temas discutidos. Entre os objetivos prioritários para atrair participantes, e inserir no ciberespaço político os não conectados, está o investimento em multiestruturas de comunicação que, por exemplo, contemplem formatos jornalísticos e políticas de divulgação que façam uso da publicidade oficial e extraoficial para multiplicar vínculos, dos quais poderão surgir recriações democráticas. As ações publicitárias oficiais, no entanto, devem estar integradas a outros planos estratégicos, além de necessitarem de redirecionamentos que ampliem seu impacto social.

Além de estratégias de comunicação, é necessário rever e fortalecer normas jurídicas que garantam a vinculação das contribuições a documentos finais como resultado da abertura de canais participativos. Todavia, embora o direito à interação deva ser discutido e conquistado legalmente, não se pode esquecer que o direito à informação segue como promessa muitas vezes não concretizada, por isso, ainda que a exigência da prestação da informação tenha sido exaustivamente problematizada, e o cenário virtual exija enfoques analíticos desenvolvidos contextualmente às possibilidades tecnológicas, é preciso resistir a modismos que se voltam exclusivamente a quadros analíticos e conceituais direcionados à participação e interação pública. Assim, para viabilizar processos de inserção eficiente da cidadania é necessário um multiconjunto de fatores combinados, passando necessariamente por processos de educação.

## Communication, technology and interactivity: public consultation on the Brazilian Electronic Government Program

### ABSTRACT

The demand for transparency in the public sphere with emphasis in mechanisms for shared management comes from several local and international actors, embedded in processes of democracy. In Brazil, the 1988 Constitution and subsequent laws stipulate that the State provide information to the citizens and encourage their participation in public issues. The implementation of legal achievements took on new dimensions with the possibilities offered by digital technology, arises the demand for knowledge of tools of publicization and interaction within the Public Communication. This research consists in analysis about the public consultation of the Brazilian Electronic Government Program, based on reflections about the artifacts and interactivity for digital democracy, with base in the latourian concept of *translation*. Important mechanisms of interactivity were found in the analyzed consultations. However, it is insufficient to guarantee the right to inclusion and participation in decision-making spheres for the formulation of public policies.

**KEYWORDS:** Public consultations online. Interactivity. Public communication.

## Comunicação, tecnologia e interatividade: consulta pública em el Programa de Governo Eletrónico de Brasil

### RESUMEN

La demanda por transparencia en la esfera pública con énfasis en los mecanismos de gestión compartida viene de actores locales e internacionales, integrados en los procesos de la democracia. En Brasil, la Constitución de 1988 y leyes posteriores disponen que el Estado debe proporcionar información a los ciudadanos y promover su participación en los asuntos públicos. La aplicación de las leyes asume una nueva dimensión con la tecnología digital, lo que provocó la demanda por conocimiento de las herramientas de la publicidad y la interacción en la Comunicación Pública. Esta investigación consiste en análisis de la consulta pública del Programa de Gobierno Electrónico de Brasil, a partir de reflexiones acerca de los artefactos y la interactividad de la democracia digital, basado en el concepto el concepto latouriano de *translation*. Fueron encontrados mecanismos importantes de la interactividad en las consultas analizadas, sin embargo, son insuficientes para garantizar el derecho a la inclusión y la participación en los espacios de decisión para la formulación de políticas.

**PALABRAS CLAVE:** Consultas públicas *online*. Interactividad. Comunicación pública.

### Referências

ANDRIGUETI, Ana Luiza Villela. **Em busca do conceito perdido:** a interatividade, sua presença em *websites* jornalísticos brasileiros e um estudo sobre a Veja online. São Paulo. Dissertação (Mestrado em Jornalismo) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, 2005.

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro.** 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: \_\_\_\_\_; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A Inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.

BARBOSA, Henrienne. **Transparência pública e parlamento eletrônico**: a reforma do poder Judiciário no portal do Senado Federal/2000-2004. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. São Paulo: FGV, 1998.

CHAMBERS, Simone. A critical theory of civil society. In: CHAMBERS, Simone; KYMLICKA, Will (Orgs.). **Alternative conceptions of civil society**. New Jersey: Princeton University Press, p. 90-110, 2002.

\_\_\_\_\_. Behind closed doors: publicity, secrecy, and the quality of deliberation. **The Journal of Political Philosophy**, v. 12, n. 4, p. 389-410, 2004.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: \_\_\_\_\_. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 279-301, 2002.

DAVI, Kaline Frreira. A dependência entre a administração pública e a Constituição: uma via de mão dupla. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 250, jan./abr., p. 123-146, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

FISHKIN, James. **Virtual democratic possibilities**: prospects for internet democracy. Disponível em: <<http://cdd.stanford.edu>>. Acesso em: 10 de jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **When the people speak**: deliberative democracy and public consultation. New York: Oxford University Press, 2009.

GERBEC, Diana; WOUTERS, Paul. **Interactive internet?** studying mediated interaction with publicly available search engines. Disponível em: <<http://jcmc.indiana.edu/vol8/issue4/wouters.html>>. Acesso em: 4 set. 2007.

LATOURE, Bruno. **Ciência em ação**: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. Assis: Unesp, 2000.

\_\_\_\_\_. **A Esperança de Pandora**. Bauru: Edusc, 2001.

LUCHMANN, L. H.H. A Democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa PPGSP/UFSC**, Florianópolis, n. 32, nov. 2002.

MARTINS, Wallace P. J. **Transparência administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. In: COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

MATURANA, Humberto. **Cognição, ciência e vida cotidiana**. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

McGOVERN, Gerry. **The Myth of interactivity on the internet**. 2002. Disponível em: <<http://www.gerrymcgovern>>.

com/nt/2002/nt\_2002\_03\_18\_interactivity.htm>. Acesso em 12 de dez. 2008.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Participação administrativa. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, set./nov., p. 1-30, 2005.

ROWE, Gene; FREWER, Lynn J. A Typology of public engagement mechanisms. **Science, Technology and Human Values**, New York, v. 30, n. 2, p. 251-290, 2005.

SCHUDSON, Michael. Por que a conversação não é a alma da democracia? In: MARTINS, Francisco Menezes; SILVA, Juremir Machado da (Orgs.). **A Genealogia do virtual**. Porto Alegre: Sulina, p. 61-80, 2004.

SOARES, Evanna. **A Audiência pública no processo administrativo**. Disponível em: <<http://www.prt22.mpt.gov.br/artigos/trabevan34.pdf>>. Acesso em 12 de ago. 2010.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 279-301, 2002.

THOMPSON, John B. **A Mídia e a modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1998.

VITALE, Denise. **A Institucionalização jurídica do orçamento participativo**. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/DeniseVitale-InstitucionalizacaoJuridicaOP.pdf>>. Acesso em 23 de jun. 2011.

WELCH, Eric W.; HINNANT, Charles C. **Internet use, transparency, and interactivity: effects on trust in government**. Disponível em <<http://www.hicss.hawaii.edu/HICSS36/HICSSpapers/ETED05.pdf>>. Acesso em 4 de set. 2007.

### **Henrienne Barbosa**

*Doutora em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo (Unesp/Capes).  
Pós-doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade da Universidade Federal de São Carlos (PPGCTS/UFSCar).  
E-mail: henrienne1@gmail.com*

### **Maria Cristina Piumbato Innocentini Hayashi**

*Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).  
Professora do Departamento de Ciência da Informação e do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade da Universidade Federal de São Carlos (DCI/PPGCTS/UFSCar).  
Email: dmch@ufscar.br*

**Camila Carneiro Dias Rigolin**

*Doutora em Política Científica Tecnológica  
pela Universidade Estadual de Campinas (IG/  
Unicamp).*

*Professora do Depto. de Ciência da Informação  
e do Programa de Pós-Graduação em Ciência,  
Tecnologia e Sociedade da Universidade Federal de  
São Carlos (DCI/PPGCTS/UFSCar).*

*Email: [camilacarneiro.dias@gmail.com](mailto:camilacarneiro.dias@gmail.com)*